

**Cooperazione decentrata e consolidamento
delle istituzioni democratiche: il caso
dell'UNOPS in Serbia**

**Tesi di Laurea di
Elisabetta Pesenti
Matr.3209342
Università Cattolica del Sacro Cuore
Milano – Italia**

Relatore: Ch.mo Professor Vittorio Emanuele Parsi

Indice

<u>Indice</u>	<u>2</u>
<u>Introduzione</u>	<u>5</u>
<u>CAPITOLO PRIMO</u>	<u>14</u>
<u>LA TRANSIZIONE DELLA SERBIA VERSO LA DEMOCRAZIA: QUADRO STORICO E POLITICO</u>	<u>14</u>
<u>CAPITOLO SECONDO</u>	<u>80</u>
<u>LA TRANSIZIONE DELLA SERBIA VERSO L'UNIONE EUROPEA: IL DIFFICILE RAGGIUNGIMENTO DEGLI STANDARD</u>	<u>80</u>
<u>CAPITOLO TERZO</u>	<u>114</u>
<u>COOPERAZIONE DECENTRATA: "TERZA VIA" DELL'AIUTO ALLO SVILUPPO?</u>	<u>114</u>
<u>3.5 LA DIFFICILE MISURAZIONE DELLO SVILUPPO SERBO: L'"ELASTICITÀ" DEL CONCETTO DI DEMOCRAZIA</u>	<u>146</u>
<u>CAPITOLO QUARTO</u>	<u>151</u>
<u>L'UNOPS NEI BALCANI: UN CONTRIBUTO AL CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA?</u>	<u>151</u>
<u>La cooperazione decentrata esiste solo da pochi decenni – in Serbia da cinque anni -, un arco di tempo eccessivamente breve per poter trarre delle conclusioni definitive sui risultati, e sul contributo reale che questa può dare al consolidamento della democrazia. Ciò che tuttavia emerge dall'analisi svolta, è che, nonostante i limiti, gli ostacoli e la precarietà di alcuni progetti in atto, l'UNOPS in Serbia è un attore dalla forte spinta propulsiva; unendo i principi di cooperazione decentrata con le</u>	

dinamiche e la burocrazia delle Nazioni Unite, fa il possibile affinché
la società civile sia la prima beneficiaria degli interventi, e affinché le
sue progettazioni non si esauriscano nel breve periodo, ma possano
sopravvivere anche nel momento in cui il Programma non dovesse
essere più finanziato. 193

Conclusioni..... 194

Bibliografia.....200



Introduzione

Parallelamente alla trasformazione geo-politica che ha investito l'Europa dopo la caduta del Muro di Berlino, il Sud-Est europeo è radicalmente mutato. Mentre per alcuni Stati dell'ex-blocco socialista il 1989 rappresentò l'inizio della transizione alla democrazia, l'uscita dal comunismo e la speranza di una nuova libertà, per l'ex-Jugoslavia fu il momento della disintegrazione violenta. La Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (SFRY), una federazione di sei repubbliche e circa quaranta etnie diverse, tale dal 1946, fu ridotta in pochi anni a un'unione di due soli Paesi, la Serbia e il Montenegro, dichiaratisi nel 1992 unici successori dell'entità scomparsa. Non riconosciuti dalla comunità internazionale, questi due Paesi furono oggetto di sanzioni di vario genere, riguardanti il commercio, l'embargo di armi, il divieto di cooperazione finanziaria, tecnologica, culturale e scientifica. Solo nel 1995, con la firma degli accordi di Dayton che posero fine alle guerre balcaniche nel frattempo scoppiate, le sanzioni vennero ritirate; ma un nuovo scontro era alle porte, questa volta tra la Repubblica Federale di Jugoslavia e la regione del Kosovo. Questo conflitto terminò con l'intervento delle forze NATO nel 1999, e con la Risoluzione 1244 con cui il Kosovo fu posto sotto l'amministrazione diretta delle Nazioni Unite. In risposta alla politica tenuta da Milošević durante quest'ultima crisi, Stati Uniti e Unione Europea imposero alla Serbia nuove severe sanzioni, che saranno revocate solo nel 2000. Diciotto partiti si presentarono uniti alle elezioni del dicembre di quell'anno con il nome di Democratic Opposition of Serbia (DOS), e dichiararono, dopo la vittoria e la conseguente caduta del regime, l'inizio di un nuovo Governo democratico. Oggi, a distanza di cinque anni, a che punto è la transizione della Serbia alla democrazia? Nel 2005 è stato approvato lo studio di fattibilità, primo passo per l'integrazione in Unione Europea. Ma tra quanti anni la Serbia vedrà davvero realizzato l'accesso? Dal punto di vista della *governance* e dello Stato di diritto questo Paese sta procedendo concretamente all'attuazione di importanti riforme, ma

molte riorganizzazioni e cambiamenti sono ancora da effettuare. Qual è il motivo della lentezza di questo processo, che sembra non imboccare mai definitivamente la via dell'irreversibile concretizzazione? Ai fini dell'integrazione, la cooperazione con il Tribunale dell'Aia dovrà essere davvero totale come era stato detto all'inizio dei negoziati, o si sta andando verso uno scenario in cui i politici serbi raggiungeranno un sottile compromesso con l'Unione Europea, ad esempio attuando maggiori riforme in alcuni settori, e facendo così slittare la consegna dei criminali di guerra in secondo piano?

Queste sono alcune delle domande cui si cercherà di dare una risposta nella prima delle due parti di questo lavoro, che si concentrerà sullo stadio attuale del processo di democratizzazione. Il primo capitolo, introduttivo alla zona di studio, sarà dedicato a offrire una sintetica rassegna del passato della Serbia e della sua storia, focalizzandosi in particolare sull'evoluzione delle sue istituzioni. Essa consisterà in una riflessione sugli eventi che l'hanno riguardata, convinti che le situazioni attraverso cui è passata ne siano una diretta conseguenza, e nella consapevolezza che l'estraneità europea alle dinamiche di violenza, tensione e guerra che l'hanno spesso coinvolta sia una falsa certezza. Il carattere storico di alcuni eventi riportati assume in questo ambito una validità più ampia, direi quasi antropologica: non semplici assunti nozionistici, ma piuttosto fondamenta delle peculiarità serbe attuali. L'ex-Jugoslavia è stata spesso il crogiuolo di tutte le tensioni europee, tra cui quelle fra economia socialista e economia di mercato, tra nazionalismi riemergenti, e tra polarità nord-sud. Su questi territori sono cambiati i confini, si sono fatte disfatte e rifatte frontiere. L'unica stabile e costante linea di confine è stata la Drina, un fiume lungo 346 km, non solo protagonista di libri, ma anche simbolo di divisione e demarcazione, nonché punto di contatto tra l'est e l'ovest, tra l'islam e il cristianesimo. Perché in quest'area e non in altre il fenomeno dei nazionalismi è nato, cresciuto, si è aggrovigliato su se stesso per poi esplodere a ritmo intermittente e con modalità così peculiari? Come potrebbe la Serbia di oggi cercare di rendere la sua posizione geografica un punto di

forza e non un luogo di stagnazione di criminalità, un crocevia di commercio di droga, armi, e destabilizzazione? Questo lavoro nasce dalla convinzione che la riflessione sulla storia di una nazione sia un punto imprescindibile per la comprensione della sua realtà, ovvero per avere un termine di giudizio sullo stato delle riforme attuale e, in questo caso, sullo stadio di ricostruzione di una società post-conflittuale. Per la Serbia il compito è arduo: si tratta non solo di mettere a punto la transizione verso la democrazia, ma anche di farlo in condizioni di povertà diffusa, di problemi sociali profondi, di equilibrio politico precario, di sfiducia della popolazione e di questioni concrete da risolvere, prima fra tutte quella dell'enorme numero di rifugiati di guerra. Si cercherà di capire se la "rivoluzione di velluto" del 2000, che ha portato al rovesciamento del regime di Milošević, sia stata un vero *turning point* per la nazione, o piuttosto abbia rappresentato un'illusione di cambiamento per la maggior parte dei cittadini. Da quel momento, per qualche anno, la Serbia ha vissuto nella relativa tranquillità e nell'ottimismo, in un periodo di meeting internazionali, di dichiarazioni da parte europea dell'inizio di forme di cooperazione regionale, di un timido miglioramento delle condizioni di vita. Il 7 marzo del 2003, su pressione europea, è nata l'Unione di Serbia e Montenegro, un accordo che segna la definitiva morte della Jugoslavia e che prevede, da un lato, una progressiva convergenza sul piano economico tra i due Stati, e dall'altro la messa in comune della politica estera e di sicurezza. Il punto di avvio della riflessione consiste in una provocazione, insista nel titolo del paragrafo dedicato a questo punto, in cui i due Paesi vengono chiamati "un solo attore ma a due velocità". Si rifletterà sulla diversità della situazione politica, sociale ed economica tra essi, sulle ragioni storiche di tali divergenze e sulla realtà attuale. La diversità rappresenta un punto di forza o piuttosto una debolezza? Come potrebbe cambiare lo scenario dopo il referendum per l'indipendenza previsto per il 2006 in Montenegro? È preferibile pensare a un'ennesima parcellizzazione dei Balcani o forse la disunione di oggi tra i due Stati è da considerarsi la causa prima della loro fragilità?

Il secondo capitolo si concentrerà sul rapporto tra Serbia e Unione Europea, sulle difficoltà e gli ostacoli di una possibile, futura, integrazione della regione balcanica. Verranno ripercorse le tappe principali di questo processo, il cui esito è a sua volta legato alla necessità di una democratizzazione effettiva dell'area, nonché a una sostituzione della maggior parte delle *leadership* istituzionali oggi ai vertici. Ma che cosa intende l'Unione Europea per democratizzazione? Sulla base di che cosa si ritiene che una Serbia pacifica sia una Serbia democratica? E quali sono le ragioni per cui si concorda sulla non democraticità del regime di Milošević? Sarà necessario, a questo proposito, un rimando al concetto di "diritti umani", non equivalente a quello di democrazia, ma strettamente collegato, e costitutivo della stessa. Secondo il Consiglio d'Europa, un Paese democratico si basa sui principi e sui valori dei diritti dell'uomo, sul rispetto della dignità umana, sul pluralismo culturale e sullo Stato di diritto. Un Paese è democratico se rispetta non solo i diritti dei suoi cittadini, ma anche quelli dei cittadini delle altre nazioni.

Diverse ricerche dichiarano che la maggior parte della popolazione serba spera nell'ingresso in Unione Europea, ma poi, nei fatti, la collaborazione con il Tribunale dell'Aia resta parziale, spesso non offre risultati di rilievo, e molte riforme di tipo microsociale non vengono ancora messe in atto. Si intende affermare due opinioni: la prima è che fino a quando la classe politica serba non si convincerà che i cambiamenti e le riforme non possono avvenire *dopo* l'entrata nell'Unione - come processo di adeguamento agli altri Paesi - bensì devono essere realizzate *prima* - ovvero durante il processo di preparazione alla *membership* - la situazione non potrà essere sbloccata. C'è l'impressione che le riforme avvengano, ma in tempi lenti e soprattutto senza convinzione; ovvero che siano portate avanti più per diminuire la distanza dall'Europa "a venticinque" sul piano formale, che su quello sostanziale. L'ottenimento di una firma su un documento che attesta la maggiore vicinanza all'Unione Europea ha, infatti, il potere di rafforzare la linea politica governativa, e non solo: quest'ultima guadagna in legittimità agli occhi dei cittadini, nonostante nei fatti il passo avanti sia tutt'altro che concretizzato. In questo modo il sistema politico

in vigore si autoalimenta e si fortifica, nonostante sia quantomeno dubbia la sua effettiva democraticità. La Serbia è un Paese dove il futuro sembra delinarsi, ma dove il passato è ancora, nettamente, predominante.

La seconda opinione è che sia necessario focalizzarsi su un cammino “a piccoli passi” verso il cambiamento, in quanto non c’è altro metodo di “sviluppo” che non si basi sulla collaborazione di tutti: élite politica, élite economica e sociale, società civile. Utile sarebbe dare alla popolazione una ragione per credere che le sue azioni, ovvero quelle della società civile, continuo, anzi, costituiscano non solo il “tessuto” della realtà attuale, ma anche quello del cammino futuro. Se il Governo serbo di oggi credesse davvero in riforme d’ampia portata - e dunque nell’efficacia delle trasformazioni sociali che ne conseguono - sentirebbe forte l’obbligo di impegnarsi in un ampio dialogo con gli *stakeholders* del settore pubblico e del settore privato, così da rendere possibile il processo di partecipazione. La questione della partecipazione è cruciale perché si possa parlare di sistema democratico, almeno secondo il punto di vista della cooperazione internazionale, il secondo macro-soggetto di questo lavoro, insieme alla democrazia.

La seconda parte dello scritto sarà infatti dedicata a capire se e in quali termini la cooperazione internazionale possa rivestire un ruolo nel consolidamento delle istituzioni democratiche, laddove lo scenario di alcuni Paesi, tra cui la Serbia, resta legato a fenomeni di corruzione, omertà, e ingiustizie. Precisamente, nel primo capitolo della seconda parte si analizzerà l’impatto di un nuovo tipo di cooperazione, quella cosiddetta decentrata, partendo da un’analisi terminologica, e poi descrivendone metodologie, protagonisti, punti di forza e limiti. Si affiancherà un quadro normativo sia a livello europeo sia a livello italiano, focalizzandosi sui vertici internazionali che hanno condotto alla nascita dell’approccio decentrato. Al fine di evitare fraintendimenti, è opportuno precisare che, in questo lavoro, si riterrà la cooperazione decentrata come una nuova, possibile forma di contributo alla democratizzazione di alcune aree del mondo. Detto ciò, è ingenuo pensare che gli operatori delle grandi organizzazioni internazionali, così come di piccole

associazioni, possano muoversi e agire liberamente e senza ostacoli in una società instabile quale è quella serba di oggi. Solo nel 2003 il primo ministro serbo Zoran Djindjic, impegnato coraggiosamente con atti concreti nell'instaurazione di un processo democratico, è stato assassinato; quest'evento ha portato sul piano pratico la totalità delle presenze internazionali a vivere per più di un mese in uno "stato di emergenza", con tutte le conseguenze immaginabili, in termini di rallentamento dei rapporti diplomatici, minore possibilità di movimento, maggiore tensione nelle occasioni pubbliche e quindi maggiore prudenza nella "comunicazione" dei propri progetti. Questo omicidio - i cui colpevoli non sono ancora stati arrestati - ha tragicamente sottolineato la pericolosità degli intrecci tra criminalità e istituzioni in Serbia, nonché la persistenza di dinamiche politico-criminali nel contesto della transizione; ha sicuramente accresciuto la sfiducia nei confronti del mondo politico; ha messo in luce la fragilità del processo di transizione e il rischio di un prematuro disimpegno dei *donors* internazionali, e ha dimostrato quanto la prospettiva di un "mafia state" fosse tutt'altro che distante. Laddove i principi di funzionamento di un Paese restano l'"ancoraggio" alle ceneri di un vecchio regime, la reticenza nell'affrontare i crimini del passato, l'illegalità, le prevaricazioni etniche, e quel che più conta, il mancato rispetto dei diritti umani, la cooperazione internazionale non può esprimersi al massimo delle sue potenzialità. Nonostante questo, credo che la Serbia rappresenti, dal punto di vista della cooperazione decentrata, un tavolo di sperimentazione significativo, in cui diverse organizzazioni internazionali cercano di realizzare programmi d'intervento versatili e flessibili a favore delle relazioni inter-comunitarie, della società civile e della democrazia locale. Anche se lo *Stato del diritto* nasce dall'interno, la comunità internazionale, rappresentata in diverse forme, può dare un supporto prezioso.

Probabilmente il contributo della cooperazione è valido più in termini di riforme nella società civile che in quelli di cambiamenti nelle dinamiche dei vertici politici, ma non per questo è da considerarsi vano. Il suo potenziale contributo alla democrazia può essere giudicato in diversi modi, a seconda dei parametri in cui si

inserisce il concetto di democrazia, il quale sarà analizzato non solo dal punto di vista del diritto internazionale, ma anche dal punto di vista della cooperazione; quest'ultima mantiene validi i principi giuridici in ambito internazionale, ma dà una maggiore enfasi al processo partecipativo della popolazione. Da questo punto di vista, dunque, il ruolo della cooperazione decentrata, che lavora direttamente con gli enti locali, può costituire un valore aggiunto significativo al processo di transizione: può ad esempio migliorare la relazione tra istituzioni e popolazione, e dare senso ai meccanismi di democrazia formale, "accrescendo" il processo di *confidence building* tra gli attori e supportando l'*institution building*. Collaborando al rafforzamento della cittadinanza sociale e del *welfare* locale, essa si rende inoltre fattore latente di contrasto degli organismi criminali locali, che si pongono come fornitori di protezione di servizi e di lavoro, in alternativa ai poteri pubblici. Il suo contributo al processo di consolidamento democratico, ammesso che effettivamente "ci sia", è verificabile solo nel medio-lungo periodo, ed è comunque un contributo indiretto, proprio in quanto mediato da dinamiche locali.

Dopo l'argomentazione di tutti gli strumenti utili all'analisi, dunque la riflessione storica, la descrizione dello stadio di democratizzazione attuale, le tappe del processo di integrazione in Unione Europea, costruita intorno ad alcuni cardini, quali i concetti di democrazia, diritti umani, sviluppo umano, e cooperazione decentrata, l'ultimo capitolo sarà dedicato al *case study* in questione, ovvero al lavoro dell'UNOPS (United Nations Office for Project Services) a Belgrado.

L'UNOPS, un'Agenzia delle Nazioni Unite con sede a New York, ha un ufficio in Serbia dal 2001; nonostante la sede centrale si trovi nella capitale, UNOPS collabora con gli enti locali di sei città disposte omogeneamente sul territorio, e può dunque dire di rappresentare la cooperazione decentrata delle Nazioni Unite nell'intera Serbia. Nell'analisi si darà spazio alla riflessione sui criteri di azione, sui successi, sulle difficoltà, e sugli obiettivi di questa Agenzia. Si ragionerà da una parte su una consapevolezza, ovvero su quanto l'azione delle forze democratiche a livello locale e regionale sia importante per garantire l'inizio e il rafforzamento di un

processo democratico, dall'altra su una perplessità, in merito alla sostenibilità dell'approccio decentrato.

Come emergerà dall'analisi delle dinamiche del lavoro di UNOPS, infatti, si ritiene che la cooperazione decentrata parta da presupposti innovativi e si muova per obiettivi nobili, ma soffra di problemi abbastanza banali, a cui tuttavia non è facile rimediare. Primo fra tutti la mancanza di coordinamento con gli altri attori che si impegnano nella zona, o trasversalmente in un settore, che rischia di polverizzare l'efficacia dei singoli interventi, a volte di per sé ben studiati. La loro sovrapposizione, o la loro scarsa integrazione, costituisce un limite di grande importanza, a cui tuttavia sembra difficile porre rimedio, a mio parere anche a causa della natura stessa dell'uomo. Si ha la tendenza a considerarsi concorrenti invece che collaboratori, evitando così di confrontarsi sui progetti e di condividere i problemi riscontrati. In questo modo, paradossalmente, si creano spesso problemi di sovrapposizione progettuale, e l'interesse del beneficiario passa in secondo piano, in nome di un desiderio di visibilità egoistico e fine a se stesso. D'altronde, la cooperazione decentrata è giovane e ha diversi margini di miglioramento, tra cui una maggiore specificità delle competenze di chi se ne occupa. Forse in un mondo interconnesso e interculturale quale quello di oggi, in cui si lavora più che altro in inglese, bisognerebbe rassegnarsi all'idea che la comprensione linguistica, soprattutto in Paesi dove una larga parte della popolazione ha difficoltà a parlare questa "lingua universale", sia essenziale per stabilire delle relazioni effettivamente paritarie. Ostinarsi a lavorare a contatto con la popolazione locale, ma con un interprete al fianco, va bene per qualche incontro, magari di alto livello, ma è motivo di rallentamento e di malintesi nel caso ad esempio dei "gruppi di lavoro", in cui si opera a stretto contatto con le comunità locali, e in cui è necessario trovare dei compromessi, e sapersi adeguare alle esigenze gli uni degli altri. È chiaro che nel momento in cui l'operatore internazionale, che non rappresenta solo la mente del progetto, ma ne è anche il finanziatore, si presenta di fronte a un gruppo di abitanti

locali con l'interprete, in cuor suo sa già che non andrà a confrontarsi sulla metodologia da adottare, ma in qualche modo, più o meno ambiguo, la imporrà.

In ultimo, tengo a dire che questo lavoro nasce da due interessi convergenti, il primo per le vicende balcaniche, nato da un viaggio casuale e poi approfondito con una permanenza di qualche mese a Belgrado, il secondo per la cooperazione decentrata, e per l'innovazione che rappresenta rispetto alla cooperazione internazionale.

Scrivo con la speranza che le situazioni di indigenza e difficoltà di cui sono stata privilegiata spettatrice sia in Serbia sia in Bosnia Erzegovina non restino inalterate con il passare degli anni. Per questo motivo ho scelto di studiare il rapporto tra dinamiche attuali di cooperazione e processi democratici: per rivolgere il mio sguardo al futuro, e a ciò che oggi si cerca di fare affinché questi Paesi tornino a vivere in condizioni economiche decorose.

Detto questo, e pur consapevole della limitatezza dei dati a mia disposizione, sottolineerò, come ho detto, la difficoltà nell'attuazione di interventi di tipo macropolitico, ovvero istituzionale, e quindi la difficoltà nell'accelerazione del processo democratico. Parlo di interventi di ampio respiro, che rivoluzionerebbero le basi politiche della Serbia, ma che sono spesso bloccati da una classe politica ancora vicina a Milošević e non disposta a perdere i propri privilegi in funzione di una reale democratizzazione del proprio Paese. Oggi la Serbia è impegnata in una sfida dagli esiti incerti, misurabili, a mio parere, solo nel medio periodo: a così poco tempo dalla caduta del regime, ciò di cui si può esser certi è solo che la realizzazione di una Serbia europea e benestante è auspicabile, forse è possibile, ma non è ancora programmata.

CAPITOLO PRIMO

LA TRANSIZIONE DELLA SERBIA VERSO LA DEMOCRAZIA: QUADRO STORICO E POLITICO

1.1 Le radici del “virus balcanico”: il 28 giugno 1389

“Anni fa credevo che il virus balcanico fosse qualcosa di oscuro ed insondabile, un flagello biblico simile all’AIDS, contro cui la terapia è ancora tutta da inventare. Oggi so che è un virus banale, che aggredisce gli individui deboli secondo schemi arcinoti e ripetitivi. [...] Il virus è presente anche in noi, sia pure in forma temporaneamente meno visibile. Anche in Occidente – dalla Catalogna alla Scozia, dal Belgio alla Grecia – l’Europa è piena di ringhiose identità avvitate su se stesse, di anticentralismi frustrati, insofferenze etniche, rabbie metropolitane, vittimismo regionali e provinciali, nazionalpopulismi e microprotezionismi assolutamente identici tra loro eppure sicuri di essere unici nella loro diversità. Tutti pronti a farsi collettori di tensioni sociali e a farsi cavalcare con ebete arrendevolezza dal primo capopopolo e da vecchie volpi trasformiste munite di giornali e TV. E tutti, ovviamente, certi del proprio incrollabile europeismo e della propria estraneità planetaria ai Balcani.¹”

Le dinamiche che conducono le società alla degenerazione ed alla distruzione reciproca sono state e sono tuttora oggetto di studi e riflessioni, eppure la storia si ripete: da una parte una faglia in una collettività, dall’altra le reazioni – o l’immobilità – delle nazioni limitrofe. Le popolazioni non implicate nel vortice delle tensioni e della rabbia si sentono spesso al sicuro da un possibile, futuro coinvolgimento nelle stesse dinamiche, indipendentemente dalla distanza geografica o culturale con l’epicentro delle agitazioni. Nella consapevolezza dell’ovvia ingenuità di questo approccio, e del fatto che per evitare un “contagio” non serva l’indifferenza al problema, ma piuttosto sia necessario agire su di noi prevenendolo, si cercherà di offrire un’interpretazione delle “malattie” balcaniche andando alle radici di ciò che le ha provocate, ovvero di ciò che Paolo Rumiz chiama il “virus balcanico”. Il

¹ Paolo Rumiz, *Maschere per un massacro*, Roma, Editori Riuniti, 1996, p.166.

giornalista triestino non è l'unico a studiare le vicende di questa regione utilizzando una metafora di tipo medico: Jean Daniel parla di “sindrome di Milošević”², Silvio Marconi di “contagio balcanico”³, Joze Pirjevec di “traumi” delle popolazioni slave; studiare la storia serba – per comprenderne la realtà attuale - si potrebbe quindi paragonare all'analisi di una malattia, di cui si conoscono molteplici cause, ma sulla cui cura i diversi esperti non riescono, tutt'oggi, a trovare un accordo.

Il malanno di questi popoli, i cui sintomi più visibili sono la tensione reciproca, la diffidenza e l'aggressività, ha radici profonde, cronologicamente individuabili in diversi momenti storici, in cui un'etnia - o l'altra - avrebbe alternativamente prevaricato sulle altre, predestinandosi in tal modo ad essere vittima di forme di vendetta successive. Cercare di identificare un unico momento storico cui additare l'inizio di questo intermittente regolamento di conti è pressoché impossibile, si rischia di restare imbrigliati in continui rimandi a episodi precedenti.

In quindici secoli di storia, infatti, il territorio dell'ex-Jugoslavia è stato teatro di vicende complesse, sui cui esiti i diversi gruppi etnici plasmavano le proprie peculiari identità: da qui la grande varietà politica, religiosa, linguistica, di questa regione atipica, priva di un'identità unica e insidiata al suo interno da gravi fratture. La storia dei suoi popoli presenta percorsi evolutivi distinti fin dal lontano VII secolo, momento in cui alcune tribù, organizzate per lo più in forma di clan familiari, scesero nei Balcani occidentali dalle attuali Polonia e Cecoslovacchia. I serbi si diressero verso la zona di Ras e lì vi formarono una sorta di principato, la *Raška*, intrecciando forme di vassallaggio sia con l'impero bizantino sia con quello bulgaro⁴. Durante tutto il periodo medioevale bizantini e bulgari svilupparono le proprie civiltà in maniera simbiotica, e, seppur lentamente, si integrarono nel tessuto sociale slavo basato sulla tradizionale struttura tribale. Per contro, i croati e gli sloveni, attratti dalla Chiesa di Roma e dalla tradizione occidentale, si distanziarono in modo

² Dossier de “*La Repubblica*”, 20-4-1999.

³ Gianni De Michelis, “Così cercammo di impedire la guerra”, in *Limes*, n.1/1994, pp. 229-236, p.236.

⁴ Paul Garde, *I Balcani*, Milano, Il Saggiatore, 1996. (ed. orig. *Les Balkans*, Paris, 1994.)

graduale ma radicale dalla nascente civiltà serba. Furono secoli densi di storia e di avvenimenti, anni in cui fra gli slavi meridionali si creò una prima frattura, quella tra cattolici e ortodossi, che non solo ne condizionerà fortemente la mentalità, le tradizioni e l'esistenza stessa, ma – nei momenti di incertezza - riconurrà à sé tutte le altre linee di divisione.

Gli Slavi del Sud furono segnati da un'evoluzione diversa anche per ciò che concerne la storia politica medioevale, in quanto i tre ceppi principali riuscirono tutti a dar vita a Stati di tipo feudale, ma, mentre gli Sloveni furono assorbiti dall'Impero Franco, Croati e Serbi realizzarono entità politiche autonome di rilievo, anche se di breve durata. Dalla fondazione del regno nel 1197, fino al 1389, la Serbia aveva vissuto un lungo periodo di autonomia, caratterizzato dallo sviluppo dell'agricoltura e da una forte espansione territoriale, e favorito dalla scoperta e dallo sfruttamento di miniere d'argento, oro, rame e piombo. Sotto la dinastia dei Dušan - Stefano VIII, Stefano IX - i serbi avevano esteso i loro domini a nord fino al Danubio e a sud fino al golfo di Corinto, occupando la Macedonia, l'Epiro e la difficile Albania, rimasta sempre, ostinatamente, illirica. Nel frattempo, tuttavia, si protraeva l'espansionismo turco sui Balcani, caratterizzato da un Governo militare rigido e inflessibile che si estendeva a macchia d'olio; questo fattore sarà la fondamentale causa delle massicce ondate migratorie di intere comunità, nonché dei primi tentativi di emancipazione, soprattutto da parte di quelle entità statuali serbe e croate che si erano autonomamente sviluppate. Per i serbi – fino ad allora liberi e autosufficienti - il dominio turco significava, peraltro, isolamento economico e culturale, nonché mancanza di contatti vitali con la dinamica Europa odierna.

In un'inevitabile atmosfera di repressione e insofferenza si inserì oltretutto un massacro, il 26 settembre del 1371, di cui i turchi furono i responsabili. Quest'evento fu importante non tanto e non solo per la carneficina in sé, quanto perché rivelò le divisioni interne alla popolazione serba. Non è necessario ripercorrerne i particolari, quanto tenere presente che questo massacro portò con sé una profonda umiliazione, che di lì a poco avrebbe surriscaldato gli animi serbi prima dello scontro con i turchi

del 1389⁵, il quale, secondo lo storico Joze Pirjevec, rappresenta il “fondamento di un nazionalismo fra i più singolari d’Europa”⁶.

Comprendere il significato della battaglia di Kosovo Polje è particolarmente importante per addentrarsi nell’attualità della situazione serba, in quanto è nel 1389 che si possono ritrovare le radici della cosiddetta “sindrome della sconfitta”, peculiare, secondo molti, dell’animo di questa nazione: la parola “sconfitta”, in serbo, non equivale mai a sottomissione, significa piuttosto riprova della propria esistenza, ritrovata fiducia nelle proprie forze, e rinnovata convinzione nelle proprie idee⁷.

Entrare nel merito di Kosovo Polje permette di comprendere la radice dei nazionalismi balcanici e di individuare i loro tratti più significativi. Le figure dei comandanti di questa battaglia, rispettivamente il re bosniaco Trvko e il principe serbo Lazar, costituiscono, infatti, i punti di riferimento delle rispettive mitologie nazionali e, ancora oggi, sono spesso chiamate in causa, nel linguaggio politico e popolare, come martiri della ferocia turca⁸. L’epilogo della battaglia fu, invero, ben diverso da come è stato presentato dagli storici di regime per dare alla luce i miti fondanti delle ideologie nazionaliste jugoslave, consistenti in un passato dal quale i leader politici torneranno spesso ad attingere a piene mani. I turchi uccisero infatti

⁵A quel tempo, in poche settimane, i serbi cercarono di costituire un potente esercito per contrastare la minaccia del sultano e condottiero ottomano Murad, che si muoveva dalla Tracia; si trattava di un esercito improvvisato, appena capace di muoversi, costituito oltretutto da cittadini che appartenevano a diverse entità politiche feudali. Molto spesso tra le differenti comunità erano esplose discordie e contrasti dovuti a divergenze di condizioni, individualismo, e mancanza di un’unità in cui riconoscersi. Questo non permise quindi, al momento opportuno, né di realizzare una politica comune, né di organizzare una minima difesa militare.

⁶Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

⁷Esempio moderno di tale dinamica è la guerra in Kosovo degli ultimi anni: l’immaginario collettivo serbo è vittima inconsapevole – nella maggior parte dei casi – di alcune deformazioni storiche: il Kosovo è stato fatto risaltare come culla della nazione; il 1389 è diventato solo l’anno della guerra tra cristianità e avanzata ottomana, in cui gli albanesi sono visti come disertori a favore dell’esercito turco e la sconfitta serba come occasione per gli albanesi di trasferirsi in terra kosovara. La certezza di rivendicazioni ‘giuste’, e anzi la doverosità della ‘missione’ sono concetti cui è difficile che i serbi si sentano estranei.

Cfr. M. Dogo, *Albanesi e Serbi: le radici del conflitto*, Lungro (CZ), Marco Editore, 1992.

⁸Joze Pirjevec, *Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

tutti i nobili e dispersero l'intera popolazione serba con una sistematica pulizia etnica⁹. Nonostante i nobili più responsabili, più lungimiranti e anche più patriottici si fossero riuniti, e cercassero appoggi per affrontare gli invasori, al momento decisivo rimasero in pochi e persero la loro ultima battaglia: i turchi catturarono, radunarono e massacrarono 10.000 nobili ribelli (i cosiddetti *Gran Župani*)¹⁰. Questo fu il momento del crollo del regno serbo e della sua dinastia di allora, quella dei Nemanja.

Il 28 giugno del 1389 sarà destinato a restare per sempre nella memoria del suo popolo. Allo stesso modo di altre sconfitte, ma carico dell'indomabile aggressività derivante dal desiderio di rivalsa per l'avvilimento di neanche un ventennio prima, questo giorno costituirà un nutrimento per l'immaginario collettivo serbo, che, di generazione in generazione, guadagnerà in rancore e voglia di riscatto. In tale quadro, si possono considerare due ragioni per cui questa battaglia ebbe una risonanza così fondamentale. La prima concerne la sacralità del luogo in cui si svolse – che ancora 600 anni dopo sarà strumentalizzata a più riprese da Slobodan Milošević, al fine di sottolineare ossessivamente l'intoccabilità del suolo serbo - che porta nel nome un destino tragico: Kosovo Polje significa infatti “l'altopiano degli uccelli neri”; la seconda riguarda il ruolo che i nobili massacrati rivestivano nella società del XIV secolo. Il vero nobile serbo, a quel tempo, non era solo una capo, ma era il *župano* della sua gente, vale a dire il saggio, ovvero l'anima patriarcale della tribù; scomparso lui crollava la spina dorsale di ogni grande famiglia; ora, dunque, scomparsi tutti, crollava l'anima e l'energia di un'intera stirpe, di un intero popolo.

La piana di Kosovo Polje era sacra, e tale rimane nella memoria dei serbi, per la maggior parte dei quali quest'anno significherà sempre l'inizio della dispersione, o della diaspora: cacciati da ogni luogo, porteranno con sé la promessa di un impegno, che con gli anni, tramandata di generazione in generazione, diventerà un dovere: l'emancipazione e il riscatto nei confronti dei turchi. Molti serbi, anche quelli

⁹ Pratica, quella della pulizia etnica, utilizzata in tempi più recenti dagli stessi serbi, nel ruolo di aggressori, a dimostrazione della convertibilità, nella storia, delle vittime in carnefici e viceversa.

¹⁰ N. Janigro, *L'esplosione delle nazioni. Il caso jugoslavo*, Milano, Feltrinelli, 1993.

non cacciati dalle loro case e poderi, non accettarono mai passivamente il dominio turco, e di sommosse piccole o grandi se ne contarono a migliaia; dopo ogni contenzioso – e dopo ogni conseguente repressione - moltissimi erano costretti a fuggire in Ungheria meridionale, in Croazia, in Dalmazia e in Slavonia. I serbi cominciavano ad avere più di un momento, più di una strage, più di un motivo per sentirsi vittime, e per maturare nella memoria collettiva ragioni di risentimento, rivalsa, vendetta.

Ciò assumerà di volta in volta un carattere politico e nazionale, e resterà, nei secoli, un elemento fondamentale per legittimare alcune rivolte o decisioni politiche¹¹. Kosovo Polje – *terminus a quo* del ‘virus balcanico’ – sarà più volte oggetto di strumentalizzazioni: non a caso per quella piana, molti anni dopo, scoppierà una guerra mondiale, e la Seconda ne sarà solo la prosecuzione. Il 28 giugno del 1914, infatti, lo stesso giorno di Kosovo Polje, lo studente Gavrilo Princip terrà fede all’impegno battesimale dei suoi avi. Dopo 525 anni dalla famosa battaglia, il giovane Princip uccise l'arciduca Francesco Ferdinando d'Austria in nome della libertà dei serbi, provocando la reazione dell'Austria e lo scoppio della Prima Guerra Mondiale.

1.2 Le radici dei nazionalismi balcanici: dal panslavismo alla specificità etnica

Nelle scienze umane l’omicidio dell’arciduca Francesco Ferdinando è stato oggetto delle più svariate riflessioni e interpretazioni. Secondo l’approccio storico-politico seguito fino a questo momento, centrato sulla formazione del “carattere” balcanico, è indubbio che quest’evento rappresenta l’apogeo di quel fermento nazionalista che aveva preso forma nei Paesi dell’ex-Jugoslavia dal Settecento in

¹¹ D’altra parte, è per questo che il discorso tenuto da Milošević nel 1989, a seicento anni di distanza dalla sconfitta di Kosovo Polje, è da considerarsi geniale dal punto di vista comunicativo: il leader serbo non ha fatto altro che disseppellire dalla memoria collettiva un evento che avrebbe di certo incendiato gli animi della popolazione, ricorrendo a una ferita ben radicata in ognuno di loro, e facendosi così padre di un nuovo nazionalismo.

avanti, prima come panslavismo e poi come tendenza alla specificità etnica. Nell'arco di questa evoluzione è opportuno inserire uno spartiacque temporale, coinciso con l'istituzionalizzazione dei movimenti nazionali¹², che non solo ha contribuito al delineamento delle caratteristiche del nazionalismo slavo, ma ha anche condotto all'aumento delle divergenze tra i popoli della regione balcanica.

Entro questa cornice generale così delineata, si può parlare di una prima fase di panslavismo, riferendosi all'unione dei popoli slavi contro il nemico comune, ovvero la presenza ottomana sui propri territori; questa convergenza di forze era dettata innanzitutto da ragioni pratiche: le etnie erano schierate contro i saccheggi, le violenze, le razzie che conseguivano alla loro subordinazione. La relazione politica tra queste identità, già intrinsecamente "polarizzata" contro il nemico, divenne ancora più rigidamente orientata al recupero e alla difesa della propria identità, fino a quando, in concomitanza con la lenta decadenza dell'Impero ottomano, nacque la prima, embrionale, idea di "nazione". Parallelamente al rapido consolidamento della società internazionale degli Stati europei, emerse il concetto di "nazione" come di una comunità la cui unità fosse dettata in parte da ragioni mistico-religiose, in parte da eredità naturali, ma soprattutto, dopo anni di servaggio, da una forma di solidarietà comune nella ricostruzione della propria società.

In quest'ottica si sviluppa il discorso di Stefano Bianchini e René Gallissot¹³ i quali sostengono che, proprio dalla seconda metà del Seicento, ai popoli sarebbe spettata la "missione" di recuperare i valori originari della propria appartenenza, esaltandone la specificità attraverso l'individuazione delle relazioni sociali e delle simbologie della comunicazione. Questo tipo di interpretazione suggerisce che l'idea di nazione si fosse poi tradotta, in un secondo momento, nell'idea che esistesse un "sistema di storia slava"¹⁴ in grado di condizionare il futuro della storia umana. Questo processo aveva scosso profondamente i ceti intellettuali ed i gruppi dirigenti

¹² A.D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1992. (ed. orig. *The ethnic origins of nations*, Oxford, 1986.)

¹³ René Gallissot – Annamaria Rivera, *L'imbroglione etnico*, Bari, Dedalo, 1997. (I ed.)

¹⁴ Stefano Bianchini, *La questione Jugoslava*, Firenze, Edizioni Giunti, 1999, p.12.

dell'Europa orientale, i quali, di volta in volta, difendevano e adattavano i primi concetti “nazionalisti” alle contingenze storiche: la difesa della cristianità, della cattolicità, i concetti di baluardo e di protezione dell'Europa finivano per impregnare la visione di sé di gruppi etnici che si erano sempre trovati geopoliticamente e culturalmente collocati su un territorio di frontiera. Nascevano così i primi fermenti nazionalisti – caratterizzati fin da subito da flessibilità e polivalenza, e per questo ben lontani dall'idea di specificità etnica che si sarebbe sviluppata in seguito - che vennero influenzati, all'inizio dell'Ottocento, anche dal nazionalismo di matrice tedesca e dalle guerre napoleoniche. Stefano Bianchini, nel suo libro *La questione jugoslava*¹⁵, descrive come tali fermenti si diffusero in tutta la regione e come condizionarono il clima politico di quegli anni:

“Al verificarsi di tanto profondi sconvolgimenti economico-sociali corrispose, nei Balcani, la diffusione di una concezione moderna della nazione grazie soprattutto all'opera di due filosofi della storia di origine tedesca vissuti nella seconda metà del Settecento e chiamati a svolgere la loro opera d'insegnamento nella grande Russia di Caterina II. Si trattava di Johann Gottfried Herder¹⁶ e di August Ludwig von Schlözer¹⁷.”¹⁸

Nel clima di fervore intellettuale ottocentesco prendeva corpo l'idea jugoslava, nata dalla convinzione che, date le affinità linguistiche, bastasse una sola lingua letteraria e una cultura comune per fondere i popoli jugoslavi in un solo Stato. Ma l'idea panslavista era destinata a declinare, e ad assumere contorni meno egualitari e più strettamente nazionalisti, in particolar modo a causa dell'istituzionalizzazione di quei movimenti nazionali di cui si accennava all'inizio - fino ad allora legati per lo più a società segrete - in veri e propri partiti politici. Sintetizzando una molteplicità di caratteristiche poste in evidenza dalla letteratura, si possono definire una serie di

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Filosofo, critico e letterario nato nel 1744 e morto nel 1803, molto ammirato da Goethe, con cui strinse un rapporto di amicizia che influenzò profondamente le idee di quest'ultimo.

¹⁷ Professore di storia all'Università di Gottinga, Schlozer promuoveva l'idea di storia universale, rifiutando qualunque centralità nazionale

¹⁸ Stefano Bianchini, *La questione Jugoslava*, op.cit. p. 11.

funzioni a cui queste nuove entità potevano assolvere, grazie proprio alla loro neonata natura di partiti: non si trattava più tanto di aggregazione degli interessi, quanto di articolazione degli stessi, non più solo di socializzazione politica ma anche di vero e proprio reclutamento¹⁹. Inoltre, il carattere in qualche modo “volatile” dell’ideologia del movimento veniva inquadrato in una nuova cornice istituzionalizzata, e diveniva il mezzo con cui le nuove agenzie conquistavano l’esercizio diretto del potere politico. Questo processo si inseriva nel continuum panslavismo-specificità etnica non al posto di uno dei due estremi, ma facendosi spazio tra di essi, intervenendo direttamente nell’arena politica, e divenendo, perciò, empiricamente cruciale. Cominciava, dunque, a venire esaltata la specificità del gruppo etnico come un dato strutturalmente refrattario a contaminazioni, e con essa veniva decantato il rapporto fra la nazione e il territorio.

Questi ex-movimenti trasformati in partiti puntavano ad estremizzare il sentimento di appartenenza, alimentato dalla retorica dei leader politici e dalla connivenza degli intellettuali di regime; questo sentimento diventerà ben presto una vera e propria “mania di persecuzione” innescando una spirale di reciproca ostilità tra i gruppi in conflitto. Le armi a disposizione della retorica nazionalista si riveleranno innumerevoli, anche se decisamente ripetitive nei meccanismi e nei contenuti, e avranno come obiettivo principale quello di esaltare i simboli della tradizione rurale e familiare, suggerendo il ritorno ai valori cosiddetti originari, e quindi fondanti dell’identità dei gruppi, come unico rimedio da anteporre alla degenerazione morale, nonché economica, delle città²⁰. Durante tutto il XIX secolo, se pur con le rispettive specificità e differenze, prendevano così forma le componenti nazionali serbe e croate, mentre di lì a poco sarebbe germogliata anche una componente nazionale bosniaca. Su quest’ultima è opportuno soffermarsi, in quanto l’analisi della stessa è

¹⁹ Domenico Fisichella, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, Carocci Editore, 2002.

²⁰ Alberto Melucci - Mario Diani, *Nazioni senza Stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Milano, Feltrinelli, 1992. (I ed.)

necessaria per uno studio esaustivo delle dinamiche dei conflitti che di lì a poco scoppieranno.

A differenza delle altre etnie, i musulmani bosniaci, negli ultimi decenni dell'Ottocento, si trovavano sotto il Governo austro-ungarico²¹. Ciò non impedì loro di far nascere e alimentare un certo attivismo politico, ma esso inizialmente si dovette adattare alle possibilità di manifestazione ristrette date dal controllo asburgico. I bosniaci avrebbero perciò seguito principalmente due modelli per esprimere la propria identità: il primo basato sulla partecipazione a istituzioni sociali e culturali radicate; il secondo basato sulla volontà di orientare verso nuovi obiettivi le forme tradizionali della propria cultura, attraverso la rivolta contro gli oppressori cristiani e la rivendicazione di ingiustizie presso le autorità²². Con l'andare del tempo e l'inasprirsi delle posizioni nazionaliste croate e serbe, il movimento aveva però perso le caratteristiche più prettamente culturali e religiose, per assumerne altre di tipo etnico-razziale. La necessità di strutturare in forme più articolate il discorso nazionalista musulmano portò a un esito analogo a quello analizzato per il caso serbo, ovvero l'istituzionalizzazione del movimento in partito; tuttavia, nel caso bosniaco questo processo fu dettato da una maggiore necessità di difesa, o quantomeno, a una maggiore percezione della minaccia. Si può sostenere, infatti, che quest'evoluzione politica e sociale fu favorita anche dal fatto che, a causa della fedeltà dimostrata agli Asburgo durante la guerra, i musulmani bosniaci stessero pagando un dazio molto oneroso in termini di violenza e saccheggi da parte dei soldati serbi, inviati da Belgrado per controllare il territorio. È probabile che, per le ragioni spiegate precedentemente, i serbi venuti dalla capitale fossero cresciuti con il mito dei "turchi acerrimi nemici di sempre" e questo li spingesse ad avere un atteggiamento di

²¹ Tale decisione fu presa durante il Congresso di Berlino del 1878, che decretò l'affidamento dell'area all'amministrazione austriaca. Nel 1908 l'Impero austro-ungarico tramuterà l'affidamento in annessione, alimentando tra i musulmani bosniaci il risentimento per l'occupazione straniera.

²² N. Malcolm, *Storia della Bosnia*, Milano, Bompiani, 2000.

intolleranza nei confronti dei musulmani bosniaci²³. In ogni caso, la violenza cui furono sottoposti, spinse i musulmani a credere che anche per loro fosse necessario affidarsi ad una potente organizzazione politica che potesse proteggerne gli interessi, e, per questo, nel 1919 fu fondata a Sarajevo l'”Organizzazione musulmana jugoslava”; ben presto diventerà un punto di riferimento per la comunità musulmana e parteciperà al dibattito sui principi fondamentali del nuovo Stato jugoslavo. Con la fine della prima guerra mondiale e la vittoria dell’Intesa, infatti, si avviarono i negoziati per la formazione di un nuovo Stato che avrebbe riunito tutti gli slavi del sud; la tesi che prevalse allorché si trattò di decidere in che forma sarebbe dovuta entrare la Bosnia in questa nuova entità prevedeva che la comunità musulmana restasse in un’unità autonoma à sé stante. Questa soluzione era vista come la migliore opportunità di far convergere due disegni divergenti²⁴: da una parte era necessario contrastare le spinte centraliste della dirigenza serba, dall’altra bisognava accontentare la componente croata, che optava per il modello regionalista²⁵. Va detto che un nutrito numero di musulmani continuava, anche in questo periodo, ad essere riluttante nel connotare con la parola “musulmano” un’identità nazionale, anche se, nella pratica, le comunità in Bosnia difendevano la propria identità con notevole efficacia. Il termine stava assumendo quel significato politico che lo avrebbe gradualmente slegato dalla base strettamente religiosa, per avvicinarlo a un concetto di etnia nazionale, e per poi portarlo al confronto con le componenti nazionaliste croate e serbe²⁶.

Inoltre, da una parte un numero crescente di giovani bosniaci andava a finire gli studi nelle grandi capitali europee, di cui respirava il clima di grande fermento, dall’altra la perdita di importanza delle grandi proprietà terriere stava causando

²³ A.D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, 1992, op.cit.

²⁴ Stefano Bianchini - Marta Dassù (a cura di), *Guida ai Paesi dell’Europa centrale orientale e balcanica*, Bologna, Il Mulino, 1999.

²⁵ Ernest Gellner, *Nazioni e nazionalismi*, Roma, Editori Riuniti, 1985. (ed. orig. *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.)

²⁶ Pietro Scarduelli (a cura di), *Stati, Etnie e culture*, Milano, Guerini Associati, 1996.

l'estinzione delle classi borghesi, legate al mondo rurale, a favore di una nuova borghesia dedita alle professioni e all'impresoria. Questi fenomeni avevano incoraggiato un lento processo di secolarizzazione, che aveva trasformato, e avrebbe stravolto, il rapporto tra i musulmani di Bosnia e l'Islam. La politicizzazione del termine musulmano, nelle sue forme più estreme, sarebbe coincisa con la diffusione delle teorie razziste e antisemite, e tali argomenti, adottati dalle retoriche nazionaliste nascenti, sarebbero diventati lo strumento principale della causa imperialista di inizio Novecento.

Per concludere, dopo averne analizzato le origini, è utile delineare le caratteristiche generali dei nazionalismi slavo-meridionali, per poterle poi riconoscere nell'analisi della realtà attuale, che sarà esaminata nei prossimi paragrafi. Fin d'ora si può dire che si presentano come un fenomeno unitario, nonostante sfaccettature e peculiarità, teso a collocare i propri valori al di sopra dei diritti dell'uomo e delle libertà del cittadino. A seconda della configurazione politica e storica in analisi si riconosceranno peculiarità quali l'inclinazione al centralismo politico-amministrativo, lo statalismo economico, l'intolleranza, e la vocazione a imporre non solo l'omogeneità culturale ma anche la ridefinizione dei limiti territoriali, fino a provocare gli inevitabili sbocchi cruenti²⁷. Il nazionalismo che si è diffuso in ex-Jugoslavia, mirando a dissolvere le strutture tradizionali dello Stato, ha fomentato ad arte l'odio etnico generando una forma di guerra basata sulla violenza alla popolazione civile²⁸. Il sentimento identitario, una volta prodottosi come auto-riconoscimento all'interno di un gruppo, ha avuto un effetto performativo²⁹, nel senso che ha suscitato immediatamente immagini, rappresentazioni, reazioni che sono di

²⁷ Stefano Bianchini, "I Balcani dopo la guerra: un'utopia geografica?", in *Limes*, n.3/1993, pp. 215-226, p. 217.

²⁸ Georges Prévélakis, *I Balcani*, Bologna, Il Mulino, 1997.

²⁹ Secondo il sociologo Pierre Bourdieu il potere performativo delle parole sta nel fatto che esse non sono pronunciate a titolo personale da chi ne è il "portatore", bensì costituiscono il capitale simbolico, e dunque rappresentano nell'immediato valori e principi che ne oltrepassano il significato.

rinforzo e di conferma della differenza propria e/o altrui³⁰. Quando c'è conflitto all'interno delle società, l'identità comincia ad essere una risorsa per l'azione politica, perpetuata attraverso quei fenomeni di enfattizzazione, invenzione, e radicalizzazione delle differenze, che finiscono per fuorviare la realtà storica³¹. Con ciò non si vuole arrivare a negare la realtà fattuale dell'identità etnica ma semplicemente sottolinearne l'artificiosità dell'uso politico che se ne fa come categoria interpretativa della realtà balcanica. Perciò è così importante cercare la radice delle dinamiche dei conflitti, anche qualora questo significhi andare indietro nel tempo, persino di diversi secoli, poiché il motivo scatenante della “malattia” – il “virus balcanico” - nascosto tra le contingenze storiche, costituisce ancora un elemento caratterizzante dell'identità serba, e, strumentalizzato “genialmente” dal leader del momento, può essere trasformato nel motivo scatenante delle “patologie” di oggi.

Seguendo ora un approccio “a imbuto” – dettato dall'impossibilità di analizzare in questo lavoro l'intera regione balcanica con le peculiarità di ogni sua nazione - si dedicherà un capitolo specifico alla Serbia, a partire da come si presentava nel XIX secolo, per determinare l'humus su cui, oggi, stanno cercando di attecchire le prime forme di democrazia.

1.3 La Serbia dell'Ottocento, dall'emancipazione alla Dichiarazione di Corfù

L'Ottocento è il periodo in cui le differenze tra i Paesi balcanici si manifestano in tutta la loro concretezza, è il secolo che segna l'irrecuperabile ampliamento delle divergenze nei destini dei “popoli del Sud”. Se per la Serbia si tratta del momento della rinascita e della definitiva creazione di un vero e proprio Stato, riconosciuto

³⁰ D'altronde, il rapporto politico è per definizione un rapporto “chiuso”, che include chi si considera amico, ma esclude chi non fa parte di quella certa comunità, il quale perciò diventa, inevitabilmente, nemico, in concreto o almeno in potenza. Il sentimento di diversità rispetto all'altro è alla base della politica, che per un verso aggrega e integra, ma dall'altro esclude.

³¹ T.H. Eriksen, *Ethnicity and nationalism*, Londra, Pluto Press, 1993.

insieme al Montenegro al Congresso di Berlino del 1878, non fu così per gli altri Paesi della regione, Slovenia, Croazia e Bosnia, che otterranno la definitiva autonomia dall'impero austro-ungarico solo dopo la Prima guerra mondiale³².

Grazie soprattutto all'indebolimento dell'apparato amministrativo centrale dell'impero turco, la Serbia ha la possibilità aprire il campo alle insurrezioni per ottenere l'autonomia dagli ottomani, tanto che, dopo alcuni violenti moti di indipendenza di inizio Ottocento, nel 1827 la Turchia le riconosce una certa autonomia, e il diritto di essere governata da un voivoda³³ nazionale.

La precoce, parziale, emancipazione della Serbia le fa guadagnare il ruolo di paladina della rinascita e della libertà delle popolazioni degli slavi del sud; col tempo si fa strada in questo Paese quell'idea di "unità nazionale", analizzata precedentemente dal punto di vista del fenomeno del nazionalismo, che si inserisce nel sistema a livello di dibattito tra intellettuali, in un primo momento, per poi divenire parte di un vero e proprio programma politico.

Dal punto di vista storico, invece, nell'ambito della monarchia turca la Serbia si conquista un piccolo principato semiautonoma, retto dal despota Miloš Obrenović, che svolge negli anni seguenti una sapiente opera politica, tanto che, nel 1830, riconosciuto come principe ereditario, riesce ad ottenere un ulteriore allargamento dell'autonomia serba; vincente in "politica estera", è però osteggiato da una parte considerevole della popolazione, soprattutto a causa della gestione autoritaria e violenta della politica interna. Peraltro, il suo tentativo di formare uno Stato monoetnico e monoreligioso - con la cacciata della popolazione turca e dei signori di fede islamica, e con la distruzione delle moschee - non è privo di conflitti interni alla

³² Christopher Cviic, *Rifare i Balcani*, Bologna, Il Mulino, 1993. (ed. orig. *Unmaking the Balkans*, London, 1991.)

³³ Il termine deriva dalla radice slava *Vojn*, che indica tutto ciò che dipende da un esercito o da un'organizzazione di tipo bellico. Da qui, *voivodato*, termine atto ad indicare un'entità feudale tardo-medioevale, e appunto *Voivoda*, termine che, prima della conquista Ottomana dei Balcani indicava un ufficiale dell'esercito, mentre in seguito si riferirà a un delegato atto ad assolvere funzioni fiscali e a mantenere l'ordine pubblico.

stessa classe dirigente³⁴. Saranno proprio queste divergenze a portare negli anni Quaranta al temporaneo rovesciamento della dinastia, per cui Miloš viene destituito e prende il suo posto Aleksandar Karadjordjević. L'alternanza di questi poteri, e le vicende dei rispettivi monarchi, non si citano solo per completezza analitica, bensì in quanto le loro due dinastie, quelle degli Obrenović e dei Karadjordjević, tuttora protagoniste della memoria collettiva serba - secondo la quale incarnano alternativamente il Bene e il Male - si alterneranno nella gestione del potere, prima a capo del Regno Serbo, poi di quello Jugoslavo. Ancora una volta, il rimando è alla realtà attuale, in Serbia ben più che in altri luoghi così strettamente intrecciata con il suo passato: si ritiene opportuna una sintetica rassegna della vicenda storica delle due dinastie, non dimenticando, tuttavia, che è volta a offrire un quadro introduttivo della realtà in cui prenderà forma lo Stato costituzionale jugoslavo, il vero oggetto dei prossimi paragrafi.

Aleksandar si distingue per una politica estera di distacco dall'influenza russa, ma sul piano interno cade negli stessi errori del suo predecessore, tanto che, anni dopo, viene anch'egli costretto ad abdicare e a lasciare nuovamente il posto a un Obrenović. La Serbia raggiunge in questi anni un grande prestigio nella lotta contro i Turchi, tanto che la comunità internazionale, nell'ambito del Congresso di Berlino, le riconosce il titolo di Stato Indipendente e Sovrano³⁵. Nel 1882, affiancata dal principato autonomo del Montenegro, la Serbia si costituisce a Monarchia costituzionale sotto il nuovo re Milan Obrenović. Il regno, durante questa dinastia, viene però dominato dall'Austria, una potenza che mira a ridurre il dominio della "Grande Serbia", e che si trova in sempre più profondo contrasto con l'Impero Zarista, ormai più che influente nei Balcani. L'impopolarità di Milan subisce un'impennata pericolosa - anche a causa del fallimento della campagna bellica contro

³⁴ Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, 2001, op.cit.

³⁵ Nonostante quel che possa sembrare, la Serbia non ottenne solo vantaggi: oltre all'indipendenza, ottenne una striscia di territorio rilevante, ma venne lasciata senza sbocco al mare e in balia dell'Austria. Infatti, a quel tempo, non aveva contatti con il Montenegro a causa di una lingua di territorio bosniaco, sotto amministrazione austriaca, e del Sangiaccato di Novi Pazar, sotto sovranità turca.

la Bulgaria - fino a quando nel 1889 il re è costretto ad abdicare e a lasciare la Serbia nelle mani del figlio tredicenne, anticipando la rottura di questa già delicata situazione: nel 1903, infatti, il giovane monarca viene brutalmente ucciso da un gruppo di ufficiali, dopo che, dichiaratosi maggiorenne, ha appena fatto arrestare i reggenti e abolito l'ultima costituzione. Gli autori della congiura lo accusano di non essere un fedele nazionalista, ma solo un tiranno del popolo slavo, avverso ad ogni forma di democrazia³⁶.

Muore così l'ultimo degli Obrenović. La dinastia dei Karadjordjević è di nuovo in primo piano e realizza una monarchia parlamentare, rigidamente costituzionale, e contribuisce ad accelerare il processo di identità tra la popolazione serba e la missione di forza liberatrice degli slavi del sud³⁷. Pietro I Karadjordjević ridà vigore alla costituzione del 1889 e la rende più liberale; fa inoltre della Serbia un polo di attrazione per i connazionali che vivono al di là delle frontiere nelle diverse realtà amministrative della monarchia asburgica.

Il complesso periodo che precede la Prima Guerra Mondiale è segnato dalle guerre balcaniche, causate, tra le altre ostilità, dalle tendenze espansionistiche di Croazia e Serbia, entrambe con un occhio rivolto alla Bosnia Erzegovina, e dai problemi di spartizione delle terre strappate ai Turchi. Nonostante lo spazio che queste vicende meriterebbero, il *fil rouge* di quest'analisi impone di restringere ulteriormente il campo di indagine, soffermandosi sulla situazione interna alla nazione. In questi stessi anni, diversi gruppi neonati coltivano aspirazioni di espansionismo nazionalista: l'inizio del Novecento rappresenta in Serbia la nascita di una forma di patriottismo retorico e violento. Nel 1911 nasce, infatti, una tra le più conosciute organizzazioni nazionaliste balcaniche, chiamata comunemente "La mano nera", il cui scopo è quello dell'unione del popolo serbo. Gli ufficiali che la fondano indicano "le terre serbe che ancora dovevano essere conquistate": la Bosnia

³⁶ AA.VV., *Storia contemporanea*, Manuali Donzelli, Roma, Donzelli editore, 1997.

³⁷ AA.VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, Venezia, Ed. Marsilio, 2002.

Erzegovina, la vecchia Serbia e la Macedonia, la Croazia, la Slavonia e lo Srem, la Vojvodina e la Dalmazia³⁸.

Durante la prima guerra mondiale l'idea di "missione", anch'essa ben radicata in un passato lontano, continua ad essere sostenuta dai fatti: ha grande risonanza, nell'opinione pubblica balcanica, il comportamento dei serbi, che respingono per ben tre volte l'esercito austriaco, e, in seguito, dopo aver ceduto alla schiacciante superiorità delle truppe tedesche, austriache, e bulgare, compiono una ritirata sulle navi italiane; oltretutto i serbi e i montenegrini, alleati dell'Intesa, siedono a pieno titolo al tavolo dei vincitori, persuadendo così gli sloveni e i croati ad aggregarsi al regno per sottrarsi al dominio ungherese e austro-tedesco. Ovviamente, il capo del Governo serbo, Nikola Pasić, non ha rinunciato all'idea della creazione della "Grande Serbia", né tantomeno alle mire sulla Bosnia-Erzegovina, perciò l'evoluzione di questa situazione non può che andargli a genio³⁹.

E tuttavia, proprio mentre l'idea di una "Grande Serbia" comincia a sembrare realizzabile, la rivoluzione bolscevica in Russia, le condizioni sfavorevoli del perdurare della guerra, e l'entrata in scena degli Stati Uniti obbligano gli esponenti politici serbi ad abbandonare posizioni radicali, avvicinandoli a atteggiamenti e intenzioni unitari. Pasić, con la scomparsa del suo più stretto alleato, lo zar Nicola II, è costretto a entrare in trattativa con le rappresentanze democratiche dei popoli slavi soggetti all'impero e raccolte nel "Comitato Jugoslavo"⁴⁰. Da qui scaturisce la Dichiarazione di Corfù del 20 luglio 1917, che viene firmata dal rappresentante del regno serbo, e dal rappresentante del comitato nazionale in esilio Ante Trumbić. Nella dichiarazione si afferma che Serbi, Croati, e Sloveni costituiranno, alla fine del conflitto, uno Stato democratico e parlamentare, sotto la dinastia dei Karadjordjević.

³⁸ Stevo Ostojic, "Grande Serbia e grande Croazia: progetti a confronto", in *Limes* n.1/1994, pp. 247 -262, p.256

³⁹ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1999, op.cit.

⁴⁰ Stefano Bianchini, *L'enigma jugoslavo: le ragioni della crisi*, Milano, Franco Angeli, 1989.

Le peculiarità dei tre popoli saranno assicurate mantenendo la parità dei due alfabeti, dei nomi e delle Bandiere dei tre popoli, nonché delle tre religioni.

È il primo atto per la costituzione della futura Jugoslavia.

1.4 Dalla nascita del “Progetto Jugoslavo” all’ascesa di Tito

È il primo dicembre del 1918 quando il principe reggente del regno di Serbia Aleksandar proclama, come previsto dalla Dichiarazione di Corfù di un anno prima, la Costituzione del “Regno dei Serbi, Croati, e Sloveni” (SHS), definito come Monarchia costituzionale, parlamentare ed ereditaria. Dagli atti alla pratica il passaggio è, però, tutt’altro che immediato: all’unione formalizzata corrisponde una sostanziale mancanza di collaborazione tra le élite politiche, refrattarie a un impegno incondizionato a favore del nuovo Regno. Ciò ci induce ad alcune considerazioni. La prima riguarda il fatto che, sin dai primi mesi del 1919, entra in gioco uno dei fili conduttori della storia costituzionale jugoslava, ovvero lo scontro sul modello di Stato. Alla base della controversia si avverte una forte contraddizione tra la divisione etnica e una peculiare forma di accentramento amministrativo e politico, che assume il ruolo di combustibile per l’incendiarsi di scontri politici accesissimi tra i sostenitori del centralismo e quelli del federalismo. In sostanza, pur adottando un nome “triidentitario”, l’oligarchia al potere non è affatto disposta ad accettare un programma trialistico, ma punta piuttosto all’assorbimento dei “nemici” di ieri, o almeno alla loro neutralizzazione⁴¹. La natura ibrida del nuovo Regno soffre anche delle esigenze e delle rivendicazioni delle diverse etnie: i serbi puntano ad avere un peso proporzionale al loro ruolo di “unificatori”, ed alle gravissime perdite subite durante la prima guerra mondiale, mentre sloveni e croati chiedono un forte ruolo politico nel nuovo Stato.

L’Assemblea Costituente si riunisce a Belgrado nel marzo del 1919, portando all’ordine del giorno il dibattito sulle due concezioni dello Stato, rispecchiate dai due partiti maggiori: conservatore e democratico. L’uno opta per un modello pensato sulla

⁴¹ Joze Pirjevec, “Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni”, 2002, op.cit.

falsariga di quello francese, quindi con uno Stato essenzialmente unitario forte di istituzioni ben delineate e centralizzate – con la convinzione, da parte della maggior parte delle classi dirigenti, che questa sia la soluzione migliore per il consolidamento dello Stato - mentre l'altro opta per il modello federale (in continuità con la linea politica della monarchia asburgica).

Un'altra considerazione riguarda il fatto che in questi anni il Regno è pervaso di tensioni sociali ed economiche, causate non solo dalla difficoltà di far convivere tre Paesi abituati a gestirsi autonomamente, ma anche dalle durissime condizioni di precarietà del dopoguerra⁴²; ciò influisce a livello politico, in quanto le posizioni centraliste – nostalgiche della piccola Serbia prebellica – riescono a far confluire su di sé consenso e rappresentanza, proponendo standard effettivi di vita più alti e più simili a quelli del passato; per contro, le posizioni federaliste ambiscono a una forma di politica differenziata su modello di quella asburgica, che non trova molte volontà concordi. Questo *trade off* sulla forma istituzionale verrà risolto solo due anni più tardi, il 28 giugno del 1921, quando il Parlamento di Belgrado approverà la Costituzione di San Vito: questa comporta l'evoluzione verso uno Stato centralizzato, l'abolizione delle vecchie province e la divisione dello Stato in dipartimenti e circondari.

Il giorno di San Vito è importante da ricordare in quanto rappresenta un altro 28 giugno cruciale per la storia serba – dopo quello del 1389, secondo questa analisi data di origine del “virus balcanico” –: esso inaugura un periodo di turbolenze e difficoltà. Il sistema politico subisce uno stallo, è percorso da una serie di attentati, ed è costretto a destreggiarsi tra l'accentuazione delle divisioni tra il nord-ovest della regione - forte di un'economia florida - e la Serbia; quest'ultima si trova indebolita soprattutto a causa delle accuse che le vengono mosse di corruzione e centralismo. Oltretutto, la Costituzione di San Vito opta per uno Stato centralizzato – e centralista

⁴² Ciò spinge il re Aleksandar a mettere in opera delle profonde riforme del sistema politico e statale. Egli è intimorito anche dal probabile allargamento di quel conflitto sociale già in corso in tutta l'Europa orientale, al regno SHS, dove si è appena costituito il Partito Comunista Jugoslavo.

- deludendo la maggior parte della popolazione croata e slovena, nonché alcuni esponenti radicali serbi.

Il re, a capo di tutti i poteri, propone ai radicali una separazione amichevole e concorde dello Stato; secondo la proposta regia la Dalmazia meridionale, la Bosnia, e la Voivodina sarebbero state amministrate da Belgrado, mentre la Slavonia, la Croazia, la Dalmazia settentrionale e la Slovenia si sarebbero costituite in uno Stato indipendente. Quest'opportunità viene maldestramente rifiutata dai radicali, che optano per la costituzione di una federazione di Stati sovrani, ma assistono alla netta bocciatura della loro proposta. Lo stallo in cui sta precipitando il sistema politico si fa sempre più gravido di pericoli – in sostanza, di spinte secessioniste - tanto che il re decide di capovolgere la situazione con una sterzata autoritaria: il 6 gennaio del 1929 proclama la dittatura, esautora il Parlamento, ed il regno assume il nome ufficiale di Jugoslavia. Le denominazioni precedenti – di Serbia, Croazia e Slovenia – vengono eliminate con lo scopo di diminuire le pressioni centrifughe e secessioniste.

È questo il momento della prima riforma che dà il via ufficiale al “Progetto Jugoslavo”. Nell'ottobre dello stesso anno, dopo diverse modifiche che fanno luce sul carattere rigido della nuova dittatura, tra cui dei decreti legge restrittivi delle libertà e dal chiaro sapore di censura, vengono aboliti i 35 distretti e il paese viene diviso in 10 *banovine*⁴³.

Al di là dei propositi su cui si fonda la costruzione artificiosa chiamata “Progetto jugoslavo”, Georges Prévélakis introduce una riflessione che è opportuno riportare⁴⁴:

“Il progetto jugoslavo fu fondato in primo luogo sull'idea che la lingua costituisce il fondamento della nazione. In questo modo la comunità linguistica dei serbi, dei croati e degli sloveni diventò il criterio principale della costruzione statale. Ma questo gruppo linguistico, diviso tra ortodossia e cattolicesimo, si trova a cavallo di una delle principali linee di frattura dello spazio culturale europeo.”

⁴³ Province governate dai Bani, responsabili solo davanti al re, per lo più generali serbi o di tendenza filoserba.

⁴⁴ Georges Prévélakis, *I Balcani*, 1997, op.cit. P.114

La già inquieta situazione si complica con l'abbandono del Paese da parte di alcuni politici croati, delusi dall'accentramento dei poteri nello Stato, che dichiarano di non volere più mantenere alcun rapporto con la Serbia –accentratrice – da quel momento in poi. Di qui a poco, il regime comincerà a incontrare serie difficoltà: il reddito nazionale è in picchiata, così come l'occupazione, e la neonata Jugoslavia convive con continue tensioni e morti sospette tra i politici. Il re, nell'estate del 1931, è dunque costretto a una parziale marcia indietro, e promulga – o più precisamente, concede - una nuova Costituzione. Ciò non rappresenta, tuttavia, una reale messa in discussione delle scelte precedenti, in quanto Aleksandar I si preoccupa comunque di tutelare la sua posizione, inserendo l'art.116, in base al quale ha “*diritto di prendere ogni misura necessaria, senza riguardo a norme legali e costituzionali*”⁴⁵, in caso di moti interni, minaccia agli interessi generali, o guerra.

L'iniziativa regia produce una serie di riforme delle istituzioni sociali jugoslave atte ad eliminare ogni richiamo all'appartenenza etnica, subordinando la magistratura alla corona, sciogliendo i consigli eletti dagli enti locali e ponendo pesanti limiti alla libertà di stampa e alla attività politica. In questo clima l'intreccio tra contrapposizioni etniche e disagi sociali è destinato ad accrescersi in tempi rapidi, e rappresenta, peraltro, una conseguenza diretta della concessione della Costituzione; le disposizioni scontentano tutti: la componente serba la critica poiché vede in essa una maschera dell'autocrazia, mentre quella croata poiché vi vede il proseguimento della “serbizzazione” dei precedenti dodici anni⁴⁶. La Carta del 1931 durerà dieci anni, se pur ostacolata dalla mancanza di credibilità, dall'intensificazione dell'opposizione al regime, e poi dall'assassinio del re stesso. Dimostrerà una resistenza significativa, oltre a preziose doti di flessibilità ed elasticità.

⁴⁵ AA.VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, 2002, op.cit.

⁴⁶ Stefano Bianchini, *L'enigma jugoslavo: le ragioni della crisi*, 1989, op.cit.

Tra le contestazioni e le manifestazioni di scontento - all'ordine del giorno in questi anni - è opportuno ricordare l'atto più clamoroso di rifiuto della dittatura monarchica, il "Manifesto di Zagabria", pubblicato nell'inverno del 1932-1933 ad opera dei più noti capi dell'opposizione organizzata. In tali condizioni, nell'ottobre del 1934 matura l'assassinio di re Aleksandar ad opera di terroristi macedoni e dissidenti croati del neonato movimento *ustascia*⁴⁷.

Questo avvenimento genera un'ulteriore ondata di cambiamenti nell'equilibrio politico jugoslavo e produce, dopo sei anni di dittatura, la convocazione di nuove elezioni politiche ed amministrative segnate dall'elezione di Milan Stojadinović a capo del Governo jugoslavo; questi dimostra da subito aperte simpatie nei confronti del regime fascista italiano, di cui apprezza in particolare il sistema corporativo, che dichiara di volere applicare nel proprio Paese⁴⁸. Pur prevedendo una progressiva apertura in favore delle istituzioni parlamentari e delle autonomie regionali, la politica di Stojadinović è caratterizzata dal permanere dell'annoso problema dei rapporti tra Serbi e Croati. Il clima di tensione diviene - o per meglio dire, continua ad essere - insostenibile, soprattutto a causa delle pressioni provenienti dalla Germania di Hitler - che non nasconde le proprie mire espansionistiche - e raggiunge il suo apice quando, nel 1938, Stojadinović decide di indire nuove elezioni; queste, nonostante prevedano una ripartizione dei seggi tali da garantire una schiacciante vittoria governativa, vedono una crescita notevole delle forze di opposizione, che giungono a sfiorare il 45% dei consensi. Questi risultati spingono il re Pavle, nel frattempo succeduto ad Aleksandar, a rimuovere Stojadinović dall'incarico e a cercare un'intesa con le forze dell'opposizione croata che permetta alla Jugoslavia di arginare l'accerchiamento da parte delle forze dell'Asse.

⁴⁷ Il re si trova in Francia, a Marsiglia, nell'ambito di una visita diplomatica dal chiaro scopo strategico, ovvero il rafforzamento della politica filofrancese, e il conseguente schieramento nel fronte antifascista.

⁴⁸ Stefano Bianchini - Marta Dassù, *Guida ai Paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, 1998, op.cit.

Si giunge così all'accordo del 1939, detto *Sporazum*, secondo il quale viene istituita una *banovina* autonoma di Croazia⁴⁹; questa decisione viene presa, tuttavia, troppo in ritardo per riconciliare le forze serbe e croate che, quando la Germania - insieme a Italia, Ungheria e Bulgaria - invade la Jugoslavia nel 1941, cercano strade diverse ed inconciliabili per ottenere i propri scopi. L'esercito tedesco schiaccia quello Jugoslavo in 11 giorni, e, subito dopo, insedia al potere il movimento *ustascia* guidato da Pavelić. In un primo momento vengono soppresse le scuole confessionali ortodosse, e viene vietato ai serbi e agli ebrei l'accesso alle professioni liberali, in un secondo momento cominciano, tuttavia, anche massacri efferati, nel tentativo di imporre la conversione al cattolicesimo. Viene istituito un campo di concentramento a Jasenovac per l'eliminazione fisica di ebrei, serbi, rom e comunisti. La resa viene firmata il 17 aprile, momento in cui la Jugoslavia viene cancellata, i suoi territori fatti a pezzi, e contemporaneamente iniziano la resistenza, la guerra civile, e gli scontri etnici. Gli anni dell'occupazione nazifascista resteranno tra i più bui della storia serba.

Il periodo della seconda guerra mondiale, estremamente snervante per tutta la regione balcanica, dà vita ad una serie di scontri e di cambiamenti di fronte che innescano una spirale di violenza destinata a segnare la storia della Jugoslavia. Descrivere ciò che successe meriterebbe uno spazio ben più ampio di questo, ma è interessante, ai fini di questa analisi, capire quale fu la posizione delle tre componenti etnico-nazionali durante il conflitto.

Gli elementi che emersero furono principalmente tre: il Governo croato di Pavelić diede vita ad un'imponente opera di pulizia etnica massacrando le minoranze serbe sul territorio croato, nell'intento di dare vita ad uno Stato croato che fosse etnicamente puro; i Serbi, dal canto loro, prestarono fedeltà alla monarchia, rappresentata dal movimento celnico, mentre i Serbi scacciati dalla Croazia si

⁴⁹ Il nuovo Governo jugoslavo Cvetković, pressato da una parte dei politici croati, concede alla Croazia un ampliamento territoriale e una maggiore autonomia.

arruolarono, per la maggior parte, tra le fila dei partigiani capeggiati da Tito⁵⁰; i musulmani bosniaci, in massima parte, legarono i loro destini al Governo croato, che durante la guerra aveva assunto il controllo di tutta la Bosnia-Herzegovina. Essi finirono col diventare il gruppo di popolazione maggiormente colpito dalle operazioni di sterminio di massa. Questo perché nonostante Pavelić non avesse mai mancato di corteggiare i musulmani mostrando un apparente rispetto per la loro religione, per i loro simboli e per la loro arte, non aveva mai permesso loro di accedere a cariche istituzionali rilevanti⁵¹.

La guerra lascerà un'eredità pesante a causa delle brutali operazioni di pulizia etnica operate da tutte le parti in conflitto; tali eventi segneranno definitivamente l'attitudine della retorica nazionalista jugoslava di ricorrere al passato per costruire la propria cultura politica. Questo fenomeno sarà particolarmente acuto in Croazia, dove si svilupperà un forte sentimento di appartenenza etnica sotto il velo del regime comunista del dopoguerra, soprattutto grazie alla capacità di Josip Broz di presentarsi all'opinione pubblica jugoslava come l'unico vincitore.

1.4.1 La dirigenza partigiana: tra autogestione e distacco dall'Unione Sovietica

L'ascesa al potere della dirigenza partigiana è caratterizzata dalla diffusione dei tre miti fondanti dello Stato comunista jugoslavo: il primo costituito dal fatto che i partigiani fossero l'unica forza che aveva combattuto contro gli invasori; il secondo che essi fossero l'unica forza popolare che aveva sostenuto la riconciliazione interetnica; il terzo e più importante, che essi fossero l'unica forza in grado di rappresentare le masse rurali che erano state largamente escluse dalla vita politica durante gli anni del conflitto.

⁵⁰ George Schöpflin, *The politics of ethnic conflict regulation*, Londra, Routledge, 1993.

⁵¹ Ivo Banac, *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, Cornell University Press, New York, 1984.

Si può dire che la rinascita della Jugoslavia ebbe luogo durante l'ultima fase degli scontri, in un momento in cui la resistenza dei titini si era ormai gradatamente estesa dalla Serbia a tutta la nazione⁵². Le milizie partigiane, incoraggiate dalla disfatta che il Reich stava subendo su tutti i fronti, e supportate dal malcontento popolare - ai livelli massimi dall'inizio del conflitto - entrarono a Sarajevo il 6 aprile del 1945. La loro ascesa al potere fu caratterizzata fin dall'inizio dall'intenzione di fondare un nuovo sistema jugoslavo, partendo dall'assunto che il vecchio regime aveva fallito, che la rivoluzione aveva trionfato, e che ormai il comunismo aveva il compito di risanare il Paese dalle ferite della guerra e di portarlo alla stabilità. La fragilità di qualunque altra istituzione, la forza nella liberazione delle terre jugoslave, la determinazione, e il carisma, fecero sì che Tito venne riconosciuto dallo stesso re in esilio come unico capo della resistenza jugoslava⁵³.

La letteratura riconosce oggi nel "maresciallo" le caratteristiche di un vero stratega della comunicazione, che gli permisero di presentarsi all'opinione pubblica jugoslava come l'unico vincitore, e che permetteranno, negli anni seguenti, la crescita di un forte sentimento di appartenenza etnica sotto il velo del regime comunista. Sul piano pratico, Tito, pur con un occhio attento all'equilibrio territoriale tra le varie popolazioni jugoslave, intraprese la strada dell'accentramento del potere nelle sue mani, e condusse, a tale scopo, una profonda campagna antireligiosa. I più colpiti furono – oltre ai musulmani di Bosnia⁵⁴ - senza dubbio i cattolici, a causa della loro collaborazione con il regime *ustascia* croato.

La forza della nuova classe dirigente proveniva dalla convinzione che bisognasse dare all'appartenenza di "classe" molta più importanza che all'appartenenza nazionale, e quindi lo scopo principale dei primi anni di Governo fu

⁵² Miodrag Lekic, "In morte della Jugoslavia (promemoria scritto al tempo di Solania)", in *Limes* n.6/2003, pp. 245 - 253, p.249.

⁵³ AA. VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, 2002, op.cit.

⁵⁴ Furono abolite tutte le società culturali ed educative di ispirazione islamica e, fino al 1964, fu proibita la pubblicazione di libri di testo islamici.

quello di consolidare la propria posizione, eliminando le fonti di legittimità e di potere delle borghesie nazionaliste ed effettuando riforme in tutti i settori della società jugoslava. Lo Stato avocò a sé l'organizzazione del sistema scolastico e di quello assistenziale, stabilì un forte potere centrale e varò - su modello sovietico - un piano quinquennale, incentrato sul rapido sviluppo dell'industria pesante⁵⁵. La dinamica della lotta di liberazione aveva assunto un carattere di lotta di classe contro la borghesia, che di lì a poco avrebbe scavalcato nei fatti le decisioni della burocrazia moscovita, rompendo i rapporti con la superpotenza sovietica.

Col tempo il carattere multi-etnico della Jugoslavia divenne un vanto per il regime di Tito, che si impegnò ad accrescere l'eterogeneità nazionale in tutto il Paese⁵⁶, e a recuperare i rapporti con le diverse componenti religiose, promulgando una legge che garantiva la libertà di religione e poneva le Chiese sotto il controllo diretto dello Stato⁵⁷.

Dal punto di vista costituzionale, il 29 novembre del 1945 il nuovo Parlamento abolì la monarchia e proclamò un nuovo Stato fondato su principi federali e democratici: nasceva così la Repubblica Federativa di Jugoslavia (RFJ), costituita da sei Repubbliche - Serbia, Croazia, Slovenia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, e Macedonia - e due regioni autonome (Kosovo e Vojvodina). La Costituzione, varata nel 1946, era composta di 138 articoli, e prevedeva un'organizzazione teorica del potere basata su quella della Costituzione dell'Unione Sovietica, di dieci anni più antica: il federalismo era una pura facciata, che copriva un'organizzazione dei poteri fortemente centralizzata. Il partito comunista agiva in nome di tutta la classe lavoratrice, nell'ottica della classica forma stalinista della dittatura del proletariato, nella quale lo Stato – così come il partito - era retto sulla base del “centralismo democratico”, e il potere decisionale rimaneva in mano a poche influenti persone.

⁵⁵ Le banche e le industrie, ad esempio, vennero tutte nazionalizzate.

⁵⁶ Stefano Bianchini, *L'autogestione jugoslava*, Milano, Franco Angeli, 1982.

⁵⁷ N. Malcolm, *Storia della Bosnia*, 2000, op.cit.

Seguì ad essa una seconda Costituzione federale, nell'anno 1953, nata inizialmente come Legge di Revisione Costituzionale, e poi, per la sua ampiezza e organizzazione, definita in un secondo tempo Nuova Costituzione. Quest'ultima fu emblematica della nuova fase di evoluzione politica che orientò le istituzioni jugoslave in un senso originale, cioè verso l'*autogestione*, espressione della nuova politica sociale ed economica⁵⁸, nonché di una nuova concezione della "proprietà socialista", che deviava dal modello statalista o cooperativo sovietico.

L'allontanamento dall'Unione Sovietica – anche in politica estera - e l'espulsione dal Cominform⁵⁹, condussero la Jugoslavia nel più completo isolamento: nel 1948 la Lega dei Comunisti (LCJ) aveva, infatti, enunciato una serie di principi che contrastavano con le tendenze della politica staliniana, e ciò aveva causato l'espulsione dall'organismo internazionale. Benché le sei Repubbliche componenti la Federazione avessero ottenuto il diritto di elaborare proprie leggi costituzionali, dal testo del 1946 scomparve la clausola del diritto all'autodeterminazione e alla secessione, e vennero abolite le regioni autonome della Vojvodina e del Kosovo, in quanto prevalse l'idea che il sistema *autogestito* costituisse una tale forza integrante da superare le diversità etniche⁶⁰.

1.5 La Costituzione del 1974 e le responsabilità della futura disgregazione

Il 7 aprile del 1963 venne approvato un nuovo testo costituzionale, con l'intento di rimediare alle ripercussioni dell'irrigidimento ideologico della Lega dei Comunisti

⁵⁸ Si trattava di un sistema che lasciava molta libertà alle imprese, e che prevedeva che le Repubbliche della federazione contassero tutte allo stesso modo, almeno formalmente. La realtà, infatti, mostrava una prevalenza dell'elemento serbo, soprattutto nell'esercito.

⁵⁹ Il Cominform era un organismo politico internazionale di informazione e collaborazione tra i partiti comunisti europei, che avrebbe dovuto ereditare il ruolo della terza Internazionale. Vi aderirono i partiti comunisti di URSS, Bulgaria, Cecoslovacchia, Francia, Italia, Jugoslavia, Polonia, Romania e Ungheria. Il partito iugoslavo ne fu espulso nel 1948 in seguito alla sua accettazione degli aiuti del piano Marshall.

⁶⁰ AA.VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, 2002, op.cit.

sull'ormai fragile sistema economico e sociale: erano cominciati i primi scioperi nelle miniere di carbone slovene, e contrasti interni sempre più violenti mettevano a dura prova le capacità aggregative della Lega.

Con questa nuova Costituzione venne rafforzato il principio dell'autogestione attraverso l'istituzione di apposite Camere delle Organizzazioni del Lavoro, espressione di tale principio sul piano pratico e territoriale. Quarantadue nuovi emendamenti tra il 1963 e il 1971 stabilivano misure addizionali di decentramento amministrativo, non solo dalla Federazione agli organi delle Repubbliche, ma anche dall'interno delle Repubbliche agli organi di Governo locale. L'incarico di Presidente del Consiglio Federale fu separato da quello di Presidente della Repubblica, qualifica riservata al "Maresciallo" - a titolo vitalizio - per i suoi "meriti storici"⁶¹; Tito era capo dello Stato e comandante supremo delle forze armate; inoltre designava i deputati incaricati di formare il Consiglio Esecutivo Federale e presiedeva anche un nuovo organo politico consultivo della Federazione, che si riuniva su sua iniziativa per esaminare la situazione generale del Paese.

Il 24 luglio del 1965 il Parlamento Federale varava una riforma economica e finanziaria che avrebbe avuto conseguenze profonde sul sistema sociale jugoslavo⁶²: ciò che è opportuno sottolineare è che, per la prima volta, un Paese socialista affrontava concretamente i problemi connessi alla competitività internazionale della propria produzione. Queste riforme avvenivano in un periodo in cui tutto il sistema produttivo jugoslavo era in crisi, e ciò stava generando un forte spostamento della popolazione dalle zone rurali alle città, con il conseguente aumento della disoccupazione, del disagio sociale, e dell'urbanizzazione selvaggia⁶³.

⁶¹ Marco Galeazzi, *Togliatti e Tito. Tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, Edizioni Carocci, 2005.

⁶² Stefano Bianchini, *L'autogestione jugoslava*, 1982, op.cit.

⁶³ In seguito alla riforma del '65, molte zone furono investite da un massiccio intervento di risanamento dell'economia e delle infrastrutture; tra il 1965 ed il 1968 il reddito nazionale medio crebbe del 18% e l'urbanizzazione si intensificò a tal punto che, nel 1971, la popolazione contadina era ormai scesa al 38% del totale

Dalla fine degli anni Sessanta alla riforma costituzionale del 1974, la Jugoslavia è investita da una serie di avvenimenti che segneranno il futuro assetto della nazione. La Lega dei Comunisti continuava ad essere dilaniata dai conflitti tra le tendenze liberali dei rappresentanti delle Repubbliche più ricche e il conservatorismo della centrale serba. I movimenti nazionalistici prendevano nel frattempo piede sia nelle Repubbliche sia nelle due province autonome, di nuovo tali dal 1968. In questo stesso anno, per altro, scoppiavano numerose rivolte in Kosovo, che richiedevano a gran voce, e dietro slogan maoisti e nazionalistici, lo statuto di settima Repubblica. Le insurrezioni vennero messe a tacere, con l'intenzione di non dare vigore alle latenti tendenze separatiste delle altre componenti etniche.

Ciò che rende la Costituzione del 1974 un oggetto di analisi importante – con uno sguardo rivolto sempre all'attualità della situazione serba - è il fatto che essa conferiva una maggiore autonomia alle singole comunità socio-politiche, e in modo particolare ai Comuni, definiti dall'art. 26 come le “*comunità d'autogestione e socio-politiche fondamentali*”⁶⁴. Nonostante ciò, la Presidenza Federale fu mantenuta, ma con un numero ridotto di elementi e con poteri più forti. A questo proposito, sarà solo dopo la morte del “Maresciallo” che la carica di Presidente della Repubblica scomparirà dall'ordinamento giuridico jugoslavo: solo allora si succederanno alla presidenza dei collegi i rappresentanti delle otto entità statali della Repubblica, eletti con carica annuale.

La politica di decentramento messa in atto con la Costituzione del '74 diede vita a un sistema in tre strati. Il primo si può definire quello delle sei, per così dire, nazioni jugoslave - *Jugoslovenski narodi* – ovvero dell'entità serba, croata, slovena, macedone, montenegrina e musulmana, ognuna legata ad una base territoriale, e con il diritto, costituzionalmente garantito, ad un'uguale rappresentanza politica nell'assemblea federale. Il secondo livello era invece costituito dalle etnie jugoslave – *Narodnosti* – che ufficialmente erano dieci e godevano di diritti particolari, ma che

⁶⁴ AA.VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro, La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, 2002, op.cit.

soprattutto davano alla federazione le caratteristiche di un universo multilinguistico e multiculturale, alle quali erano garantiti una serie di diritti particolari. Infine c'erano le rimanenti nazionalità e i gruppi etnici, ovvero Ebrei, Valacchi, Greci e tutti coloro che si definivano più genericamente Jugoslavi⁶⁵.

Questo nuovo tipo di “politica decentrata” può essere meglio compreso con un rapido riferimento alla consuetudine storica: l'eredità del sistema ottomano del *millet*⁶⁶ aveva creato in alcune zone dell'ex-Jugoslavia un'identità culturale collettiva basata sull'appartenenza alla comunità religiosa. Le popolazioni avevano interagito per secoli con lo Stato attraverso i governatori del *millet* di appartenenza, a loro volta collegati con i governanti ottomani attraverso un sistema gerarchico che arrivava fino al sultano. In caso di dispute, avevano in genere la precedenza le leggi ottomane, anche se questo principio non era applicato rigidamente.

Detto ciò, è ora più comprensibile la ragione per cui con l'introduzione della nuova Costituzione furono le comunità locali a divenire la base del sistema politico-istituzionale jugoslavo. La Carta del 1974 è particolarmente importante in questa analisi: l'effetto principale di questa riforma fu quello di far assumere alle comunità il ruolo di fulcro del sistema fiscale jugoslavo trasferendo una notevole fetta di potere alle élite locali⁶⁷. Nel territorio di sua competenza, ogni collettività aveva la

⁶⁵ Può essere utile fare una ulteriore considerazione riguardo i termini usati per distinguere i gruppi definiti nazionali da quelli definiti etnici. In serbo-croato con il termine *narod* o *nacija* si indica la nazione con i suoi vincoli territoriali mentre con il termine *nacionalnost*, si indicano le nazionalità presenti sul territorio jugoslavo. Entrambi i termini sono comunemente tradotti come “gruppi etnici” nelle letterature occidentali. Questo genera una certa confusione perché confonde la gerarchia delle categorie nazionali jugoslave: il termine slavo che maggiormente si avvicina alla definizione di “gruppo etnico” è, difatti, *narodnost*. Da un punto di vista che potremmo definire marxista, i *narodnosti* sono gruppi meno segmentati dei *narod*, non hanno una divisione di classe ben definita ed esistono solo in relazione ad una nazione più grande. Comunque sia, questo non implica il fatto che alcuni *narodnosti* non abbiano potuto raggiungere una visibilità politica pari a quella dei *narod*, ne è l'esempio lampante il caso dei musulmani in Bosnia-Herzegovina.

⁶⁶ Il *millet* era una comunità riconosciuta su base esclusivamente religiosa, priva di base territoriale e di quelle caratteristiche che oggi potremmo definire “nazionali”. Del tutto incapace di ribellarsi al Sultano, il *millet* aveva una funzione istituzionale che consisteva solo nel riscossione del gettito e amministrazione.

⁶⁷ Slavenka Drakulic, *Balkan Express*, Milano, Il Saggiatore, 1993.

possibilità di eleggere una rappresentanza che sceglieva i delegati alle assemblee comunali, regionali e “repubblicane” oltre che della Federazione. Inoltre ad ogni Comune veniva lasciata la possibilità di operare le trattenute fiscali direttamente alle imprese, piuttosto che ai singoli lavoratori, in tal modo poteva trattenere la maggior parte delle quote per gli investimenti nel settore sociale e sanitario cedendo il rimanente alle Repubbliche e alle regioni che, trattenuta la loro parte, depositavano il rimanente nelle casse del Fondo di Solidarietà per le aree meno sviluppate, gestito dalla Federazione⁶⁸. Se queste riforme avevano permesso una maggiore funzionalità dello Stato, avevano tuttavia debilitato il potere centrale a scapito delle amministrazioni locali, generando un forte fenomeno di decentralizzazione politico-amministrativa.

Quali che siano le opinioni sulla positività o meno delle riforme del '74, gli studiosi concordano sul fatto che la forma di Stato prevista in questo documento sia stata una delle ragioni principali del futuro processo di disgregazione, almeno sul piano formale. Contemporaneamente, l'istituto dell'autogestione dimostrava in pieno il suo fallimento, nonché la sua responsabilità nei disastri economici che colpivano le Repubbliche⁶⁹. Cresceva così il dislivello tra le diverse regioni del paese e con esso cresceva il dislivello tra le città e le zone rurali: siamo negli anni in cui risorgono e si rafforzano le correnti nazionalistiche nelle varie etnie, le stesse che porteranno alla fine della Jugoslavia negli anni '90.

1.6 Gli anni '80: la morte di Tito e la caduta del Muro

Dopo questa breve rassegna storica si procederà ad un'analisi degli anni recenti della storia jugoslava, pregni di eventi che hanno direttamente o indirettamente condotto alla disgregazione violenta della regione. Si cercherà di comprendere quali

⁶⁸ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1999, op.cit.

⁶⁹ AA. VV., *Nazionalità, nazionalismi, integrazione europea. Per una didattica della storia dei Balcani nel Novecento*. Quaderni dell'archivio storico di Lodi, Serie didattica della storia n.1, 2000.

siano stati i fattori che hanno concorso ad estremizzare i rapporti tra le popolazioni jugoslave, quali quelli che hanno condotto all'affermazione di nuove forme di identificazione – e poi di esclusione – nazionale, e infine, quali quelli che oggi rappresentano un ostacolo alla partecipazione della società civile. Innanzitutto, prima ancora della morte del Maresciallo - il 4 maggio del 1980 - si verificarono alcuni cambiamenti nella struttura del vertice jugoslavo, tra cui la creazione di un Consiglio per la Difesa Territoriale a livello ministeriale, con lo scopo di rafforzare il controllo dei militari sulle forze armate repubblicane e provinciali⁷⁰. Ciò sottolineava l'importanza dell'esercito e il suo ruolo di primo garante della continuità dello Stato, in un contesto socio-economico in cui i prezzi – e la povertà - erano in continua e pericolosa crescita⁷¹. Inoltre, tutta la carriera politica di Tito è costellata di decisioni che, dopo la sua morte, riveleranno tutta la loro inadeguatezza, a partire dalle divisioni artificiali ideate dal Maresciallo nell'intento di rinnovare il sistema autogestito attraverso il decentramento dei poteri pubblici; l'effetto fu quello di moltiplicare gli apparati burocratici, e, di conseguenza, di aumentare la capacità di condizionamento politico dei dirigenti delle Repubbliche. D'altronde, alcuni autori mettono in relazione Tito con la famosa frase “*après moi le déluge*”: fino a quando era in vita, il dittatore aveva avuto, di fatto, l'abilità di tenere insieme le Repubbliche jugoslave, ma anche di mettere l'una contro l'altra le diverse leadership. In questo modo, egli ne aveva anche firmato la sentenza di morte, legandone la sopravvivenza al suo controllo e ai suoi sistemi repressivi e autoritari, facendo così in modo che l'unità delle Repubbliche non potesse sopravvivere dopo la sua morte⁷².

A causa di ciò, le diverse componenti etniche jugoslave erano abituate ad interagire con le altre componenti presenti sul territorio, ma avevano elaborato dei criteri di autorappresentazione differenziati nelle forme e nelle strategie politiche⁷³. Infine, non si può dimenticare che la direzione del partito comunista aveva optato per

⁷⁰ Stefano Bianchini, *L'enigma jugoslavo: le ragioni della crisi*, 1989, op.cit.

⁷¹ Ivo Banac, *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, 1984, op.cit.

⁷² Piro Misha, “Ciò che noi albanesi chiediamo all'Italia”, in *Limes*, n.1/2001, pp. 239 – 245, p. 241.

una struttura che trova le sue radici nell'esperienza giuridica e costituzionale dell'Occidente, ma lo fece negando al contempo la sostanziale matrice ideologica che ne è alla base. Secondo Maurizio Cermel, l'atteggiamento di Tito è per definizione antilogico, in quanto con l'obiettivo della conservazione del potere in un paese multietnico, Josip Broz si avvale di un istituto, il federalismo, di cui però non accettò mai la matrice liberale di stampo occidentale⁷⁴.

Sulla base di queste premesse, è forse più semplice comprendere la scia di difficoltà che Tito lasciò in eredità con la morte; queste, inserite nel contesto degli anni '80, generarono in primo luogo il rafforzamento delle élite politiche nazionaliste, istituzionalizzate nell'ultima Costituzione del 1974.

La crisi già in atto fu ulteriormente aggravata dallo scontro interno al partito comunista per la successione alla guida del Paese; nell'arco di un decennio si acuì la gravità della situazione economica, e si innescò un rapido deterioramento dei rapporti tra le Repubbliche, impegnate a chiudersi su se stesse per salvaguardare il proprio apparato produttivo e occupazionale. La logica conseguenza fu proprio l'estremizzazione dei rapporti tra le popolazioni jugoslave, e la diffusione di crescenti sentimenti nazionalisti, connessi con gli interessi dei gruppi dirigenti comunisti. Questi ultimi - preoccupati di conservare la legittimazione del proprio potere - innescheranno il processo secondo il quale, per creare un elettorato fedele, bisognava polarizzare la popolazione attorno alle posizioni delle leadership nazionaliste⁷⁵.

Le elezioni di fine anni '80, diventate una sorta di censimento etnico, forniranno ai leader politici nazionalisti lo strumento per valutare le strategie da adottare per rinforzare la propria leadership. La popolazione, stufa dell'incapacità dei vecchi dirigenti jugoslavi di dare risposta alla crisi che stava mettendo in ginocchio il

⁷³ Basti pensare alla Serbia e alla convinzione del suo ruolo "missionario" nei confronti dell'intera Jugoslavia.

⁷⁴ AA. VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, 2002, op.cit.

⁷⁵ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1999, op.cit.

Paese e del senso di insicurezza che ne derivava, si lascerà coinvolgere dalla propaganda nazionalista. Il sistema di rappresentanza politica era stato concepito per garantire solo i diritti collettivi della popolazione, negando quindi al cittadino e all'individuo qualsiasi garanzia. In questo modo, il sistema sociale jugoslavo avrebbe risentito di una scarsa capacità di adattamento e partecipazione civile da parte della popolazione, soprattutto rurale, ai cambiamenti epocali che avrebbero caratterizzato la fine del decennio. La popolazione, abituata a strutturare le proprie relazioni sociali attorno ad obiettivi a base fortemente collettivista, avrebbe cercato modelli di riferimento ideologici che avessero la stessa capacità di controllo centralizzato del potere e soprattutto la stessa capacità di dare voce alle loro aspettative di protezione. La mancanza di partecipazione civile ai processi sociali - nonché a quelli politici - è un problema ancora oggi molto attuale; la ricerca di soluzioni e il superamento dell'immobilismo da parte della popolazione della regione balcanica – ormai non più legata a una figura autoritaria dittatoriale – sono processi tutt'altro che immediati, non solo in quanto hanno radici nel passato, ma anche in quanto concernono la mentalità della cittadinanza, il cui cambiamento non può che avvenire per gradi.

Dopo la morte del Maresciallo, a partire dalla contrapposizione, prima ideale e poi fisica, tra le componenti del mosaico jugoslavo, nasceranno nuove forme di identificazione ed esclusione nazionale. La comprensione analitica di questo fenomeno la si raggiunge con la consapevolezza che, se l'appartenenza ad una "cultura" può essere un mezzo di identificazione collettiva, l'identità etnica non è un dato empiricamente rilevabile, bensì una realtà che si costruisce in contrapposizione ad altre⁷⁶. Come ha affermato Bianchini:

“La crisi di identità politica, culturale e morale in cui era precipitata la Jugoslavia in dieci anni di drammatica crisi economica, il modo in cui si erano svolte le elezioni repubblicane, l'uso e l'abuso dei mezzi di comunicazione di massa da parte dei partiti giunti al potere, tutto ciò aveva favorito il trionfo di

⁷⁶ Pietro Scarduelli (a cura di), *Stati, Etnie e culture*, 1996, op.cit.

partiti etnici, orientati a rappresentare in toto l'interesse ed il bene della propria nazione.⁷⁷

Così, dalla morte di Tito in poi, era cresciuto il dibattito attorno alle diverse questioni nazionali soprattutto in Serbia, Slovenia e Croazia, le tre componenti che maggiormente avevano da guadagnare da un'eventuale indipendenza. Contemporaneamente a tali processi, si stava assistendo alla graduale perdita di potere da parte del blocco sovietico, con la conseguente crisi dei sistemi ad esso collegati o ispirati: si comprende quanto fosse importante per i dirigenti nazionalisti non farsi trovare impreparati quando, al culmine della crisi, avrebbero potuto far valere le proprie aspirazioni⁷⁸.

In ogni caso, da un'analisi della drammatica crisi economica che la Repubblica Federale Jugoslava stava affrontando, aggravata dalle pesantissime condizioni imposte al Paese dal Fondo Monetario Internazionale circa la restituzione del debito, si sarebbe potuto prevedere che ben presto la situazione sarebbe degenerata nella violenza. La situazione economica disastrosa, creatasi con la traumatica riconversione dell'economia socialista alla logica del libero mercato, con la sua scia di privatizzazioni, disoccupazione e tagli al *welfare*, aveva dato la possibilità alla retorica nazionalista di aumentare la pressione sulla popolazione. Questo fenomeno è ben espresso da Giulio Marcon quando afferma che:

“Proprio nei Paesi ex socialisti è stato particolarmente traumatico il passaggio da una società organizzata con il mastice ideologico del comunismo e del collettivismo – un'idea forte ed omogenea della società – alla deriva liberista della deregulation sociale. Si è passati da un'organizzazione sociale dove lo Stato assisteva e proteggeva alla giungla del mercato. Da una condizione di sicurezza – pur pauperista e senza prospettive – si è passati ad una situazione di insicurezza mitigata dalle aspettative di crescita economica e dei consumi. Generalmente – in quasi tutti i Paesi dell'Est – il risultato è stato: maggiore ricchezza per i settori già

⁷⁷ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1999, op.cit., p.157

⁷⁸ Ivo Banac, *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, 1984, op.cit.

sviluppati e povertà e disagio sociale per le fasce svantaggiate e i ceti medio-bassi della popolazione.”⁷⁹

La caduta del Muro di Berlino darà dunque il via al processo di disgregazione, lasciando, in tutte le entità della Jugoslavia, il potere in mano ai partiti nazionalisti di ispirazione etnica, che cominceranno le grandi manovre per ottenere l’indipendenza da Belgrado. Qui, sgretolatasi la legittimità ideologica del partito comunista, la dirigenza federale avrebbe dovuto ripensare la propria strategia politica, che di lì a poco si sarebbe rivelata fallimentare.

Concludendo, il panorama internazionale stava cambiando, e la guerra fredda era agli sgoccioli: in tutto l’Est europeo gli anni ’80 erano caratterizzati da una voglia disperata di riforme e cambiamenti, e il miraggio dell’opulenza capitalista stava alimentando la crescita di numerosi movimenti anti-comunisti aiutati dalle pessime condizioni economiche e sociali in cui versava l’Unione Sovietica⁸⁰. Si sarebbe di lì a poco rivelata tutta l’incapacità comunista di rilanciare lo sviluppo e di governare una società cambiata profondamente durante il suo dominio, ma cambiata anche in forme rigide, anelastiche, senza che i mutamenti si riflettessero nei sistemi di rappresentanza politica. Una società in preda a vortici di cambiamento dai ritmi troppo rapidi.

1.7 L’ascesa di Milošević, chiave di volta della situazione serba

Nel novembre del 1989, con la caduta del Muro di Berlino, la legittimità istituzionale dei quadri dirigenti venne rovesciata in tutta l’Europa Centro-Orientale. La peculiarità della situazione serba stette nel fatto che, non solo questo evento si svolse mentre era in corso nella regione una profonda crisi economica e sociale, ma si svolse anche in una nazione convinta da sempre – come spiegato precedentemente -

⁷⁹ Giulio Marcon, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Trieste, Edizioni Asterios, 2000, p. 39.

⁸⁰ Ivo Banac, *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, 1984, op.cit.

di essere quella che aveva fatto i maggiori sacrifici per la Jugoslavia, senza riceverne un adeguato compenso⁸¹. Questa linea di pensiero - sostenuta dal noto scrittore Dobrica Cosić⁸² - aveva trovato la sua completa espressione nell'opera degli intellettuali della Accademia Serba delle Scienze che, tre anni prima della caduta del Muro, aveva pubblicato a Belgrado un famoso Memorandum. All'interno di questo documento venivano formulate accuse aperte contro Tito, reo di aver indebolito la Serbia e di aver minato il futuro della sua comunità, destinata – nelle credenze popolari - ad assumere le redini della Jugoslavia. Contemporaneamente - ed in risposta - a questa nuova posizione della dirigenza - capeggiata dall'ex psichiatra serbo Slobodan Milošević - si stavano sviluppando in tutta la Jugoslavia movimenti politici d'ispirazione nazionalista che cercavano consensi tra i gruppi sociali di riferimento, avviando uno scontro propagandistico violento⁸³.

Si trattava ora di realizzare, dal nulla, un metodo di ridefinizione dell'identità serba nelle sue implicazioni politiche, con il solo aiuto, se così si può chiamare, del processo a cui Slobodan Milošević stava cominciando a dare origine. Egli, come giovane dirigente del partito comunista, aveva cominciato ad impostare la sua battaglia politica inaspando la polemica con la componente albanese del Kosovo, e aveva incentrato la sua propaganda sul fatto che i musulmani stavano cercando di scacciare i serbi dalle terre kosovare, come già avevano cercato di fare 600 anni prima⁸⁴. Per rendere ancora più suggestivo e convincente questo motivo di ostilità, il 28 giugno del 1989 la dirigenza serba aveva organizzato presso la Piana dei Merli – in lingua serba *Kosovo Polje* - una maestosa manifestazione in onore delle eroiche gesta del principe Lazar, le cui ossa furono portate in pellegrinaggio in tutta la

⁸¹ Christopher Cviic, *Rifare i Balcani*, 1993, op.cit.

⁸² Dobrica Cosić, classe 1921, ha peraltro più volte affermato che la divisione tra serbi e albanesi è necessaria. Nel 1993, nel suo ultimo libro di memorie intitolato “Kosovo” scriveva: “Quasi da due decenni sono convinto che il Kosovo sia il cancro della Serbia e che bisogna tagliarlo, e così facendo salvare il Patriarcato di Pec, Decani, Gracanica e il territorio etnico di Kosovo Polje intorno a Gracanica”.

⁸³ Paolo Rumiz, *La linea dei mirtilli*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

⁸⁴ Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, 2001, op.cit.

nazione nel lontano XIV secolo. Tornava ancora una volta alla ribalta la “memoria” della battaglia del 1389, vittima di innumerevoli strumentalizzazioni a livello politico-nazionale.

Era il segnale che qualcosa si era rotto definitivamente nei meccanismi che reggevano lo Stato jugoslavo: collegando una promessa utopistica di democrazia nazionale ad un passato anch'esso immaginario e idealizzato, Milošević e gli altri leader nazionalisti avviavano la loro strategia politica. Cominciava a venire così negata l'esperienza della convivenza che gli jugoslavi avevano vissuto⁸⁵: come se non ci fosse mai stata, o fosse stata una finzione anche quella. La nuova costruzione politica e le nuove promesse nazionalistiche si baseranno su esperienze che non erano realmente esistite, senza tenere alcun conto di quanto già realizzato o acquisito durante secoli di storia della regione.

La dirompente ascesa nel sentire comune dei sentimenti di ostilità e rivalsa nei confronti degli esponenti degli altri gruppi etnici avrebbe condotto ben presto alla guerra civile e con essa alla fine del sogno multietnico. Niente come la guerra riesce a trasformare i discorsi politici in vere e proprie dottrine, accelerando i tempi della degenerazione dei rapporti interetnici, dando vita ad un processo che ha, come unica soluzione possibile, l'esclusione forzata degli altri. La rielaborazione della cultura di appartenenza nelle forme più estreme, ritenute pure ed originali, sottolinea le differenze cancellando i punti di intersezione con il resto della comunità. La memoria sociale viene modificata in funzione del discorso nazionalista. La storia dei popoli viene filtrata dalle oligarchie nazionali ed un nuovo simbolismo prende forma dal recupero di quegli elementi della tradizione che hanno una maggiore efficacia nello scuotere il sentimento nazionale⁸⁶. Era l'idea di Jugoslavia che i nazionalisti volevano cancellare, e l'integrità stessa del territorio ne erano un ostacolo.

Milošević, eletto presidente della Lega serba nel maggio del 1986, rappresenterà la vera chiave di volta della situazione serba, nonché, come sarebbe

⁸⁵ Francesco Remotti, *Oltre l'identità*, Roma – Bari, Edizioni Laterza, 1997.

⁸⁶ Rada Iveković, *La Balcanizzazione della ragione*, Roma, Manifestolibri, 1995.

emerso successivamente, di tutta la Jugoslavia. Il suo progetto di riforma individuava nei meccanismi federali d'assunzione delle decisioni l'ostacolo principale per il rilancio del Paese. Promosse perciò la cosiddetta "rivoluzione antiburocratica"⁸⁷ avviando una purga radicale non solo nel partito, ma anche nelle redazioni dei giornali, della radio e della televisione, che passarono completamente sotto il suo controllo, accentuando l'opposizione con quella Slovenia promotrice di politiche liberiste e decentrative in disaccordo col centralismo serbo.

Attraverso manovrate manifestazioni di piazza riuscì a insediare nei posti chiave per la presa di decisioni politiche uomini a lui fedeli – assicurandosi in questo modo il controllo di Vojvodina e Kosovo - e riuscì a collocare ai vertici del potere Petar Gračanin, rovesciando l'allora presidente Ivan Stambolić⁸⁸. Gračanin era un generale in pensione, già capo di Stato maggiore dell'armata popolare jugoslava, di cui Milošević, sostenuto dall'Assemblea Federale, consolidò l'autonomia in diversi modi, ad esempio attraverso la sottrazione del finanziamento dell'esercito a ogni controllo dell'autorità civile.

Se da una parte, dunque, diversi emendamenti contribuivano a ridurre l'autonomia della Vojvodina e del Kosovo, dall'altra le Repubbliche di Slovenia e di Croazia, gradualmente, e nell'indifferenza della comunità internazionale, si trasformavano *de facto* in veri e propri Stati sovrani. Il crollo del comunismo, in un ordinamento costituzionale come quello jugoslavo, finì per rafforzare la capacità di condizionamento delle Repubbliche: nell'aprile e nel maggio del 1989, nelle prime elezioni pluripartitiche, le Leghe comuniste locali slovene e croate furono sconfitte. All'inizio del 1991 mentre in Bosnia e in Croazia i dirigenti serbi e croati proclamavano la nascita di regioni autonome, i presidenti delle sei Repubbliche restavano ingarbugliati in ipotesi di riforme istituzionali diverse che parevano inconciliabili, senza riuscire ad andare oltre la secca alternativa

⁸⁷ Rada Iveković, *Autopsia dei Balcani*, Milano, Ed. Cortina Raffaello, 1999.

⁸⁸ Misha Glenny, *The fall of Yugoslavia*, New York, Penguin Books, 1996.

federazione/confederazione⁸⁹. Lo sbocco drammatico della crisi, nonché la separazione violenta degli stati, fecero dei diversi progetti di riforma la testimonianza dell'incapacità da parte dei vari attori coinvolti di superare la secolare questione nazionale.

Nel 1992 nacque la Repubblica Federale Jugoslava, formata sulla base dell'*autoproclamazione* da parte delle Repubbliche autonome di Serbia e Montenegro della diretta loro successione alla tramontata Repubblica Federale Socialista Jugoslava (RFSJ). La cosiddetta autoproclamazione - presente nel Preambolo della Costituzione della nuova entità statale - fu oggetto di diverse critiche soprattutto nel panorama internazionale, che registrò diverse posizioni negazioniste – compresa quella del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – riguardo al fatto che qualunque delle Repubbliche nate dalla dissoluzione potesse considerarsi un continuum rispetto al precedente Stato della RFSJ⁹⁰.

Indagando sulle ragioni storiche e giuridiche alla base del federalismo jugoslavo, trapela il tentativo di eliminare sul nascere la possibilità di nuove esperienze di forzata unione etnico-religiosa (in particolar modo dopo la guerra civile). Secondo un punto di vista comunemente condiviso, gli stati multietnici sono contraddistinti da un'ineluttabile fragilità⁹¹, ed è per questo che il sistema federale della RFJ risente, nelle sue radici storico-politiche, dell'ormai remota divisione delle popolazioni slave del 1389. Riflettendo sul federalismo socialista, e sulle cause del suo fallimento, si può dar credito alla tesi di diversi studiosi, secondo i quali il processo formativo del federalismo jugoslavo può dirsi di tipo centrifugo⁹², in quanto le riforme costituzionali hanno soprattutto incrementato le competenze delle sei

⁸⁹ Christopher Cviic, *Rifare i Balcani*, 1993, op.cit.

⁹⁰ Tommaso Di Francesco., *La NATO nei Balcani*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

⁹¹ Arnold Epstein, *L'identità etnica: tre studi sull'etnicità*, Torino, Loescher, 1983. (ed. orig. *Ethnos and Identity: Three studies in Ethnicity*, London, 1978.).

⁹² Tone Bringa, *Antagonism and identity in the national idiom: the case of former Jugoslavia*, Berg Press, Oxford, 2000.

Repubbliche, e riconosciuto maggiore autonomia agli stati componenti la Federazione.

1.8 La guerra nei Balcani agli occhi della comunità internazionale

I Balcani hanno il triste destino di essere considerati indecifrabili, centinaia di anni di propaganda europea hanno favorito l'accumularsi di numerosi stereotipi che li hanno resi più lontani di quanto in realtà non siano. La degenerazione dei rapporti interetnici che ha avvolto la popolazione jugoslava è stata raccontata come spontanea, naturale, l'odio e gli scempi compiuti ai danni di migliaia di persone inermi sono stati descritti come se fossero geneticamente scritti nella storia della regione. Come ha affermato Paolo Rumiz:

“Con l'esplosione della guerra l'odio etnico apparirà in tutta la sua verità: non causa scatenante naturale, ma grimaldello artificiale. È ben vero che i Balcani sono sempre stati terra di risentimenti cupi e di aggressività storiche, che in essi forse è presente il materiale etnico più infiammabile del continente. Ma è altrettanto vero che l'odio sommerso non esplose mai per combustione spontanea.⁹³”

Secondo Rivera⁹⁴, il capitalismo selvaggio, che unifica il mondo in un grande ed unico mercato, è un meccanismo che distrugge, senza rimpiazzarle, le identità del mondo, che si ricreano secondo un principio di nazionalità mitizzato e si legittimano esasperando l'assunto secondo il quale ogni cultura ha diritto ad essere rispettata ed a esistere politicamente.

Non è necessaria, ai fini di questa analisi, una disamina precisa di ogni evento bellico della guerra degli anni '90, ma lo è un'indagine sulle dinamiche sottostanti, la quale non può prescindere da una corretta interpretazione dei fenomeni sociali ad essa connessi, e da uno studio del dibattito che si è creato attorno al problema della risoluzione dei conflitti in questi anni. La natura ciclica dei conflitti in queste regioni

⁹³ Paolo Rumiz, *Maschere per un massacro*, 1996, op.cit., p.51.

⁹⁴ René Gallissot – Annamaria Rivera, *L'imbroglione etnico*, 1997, op.cit.

ha spinto l'opinione pubblica a credere che i Balcani fossero "culturalmente" predestinati alla guerra. Come si è cercato di dimostrare nella prima parte di questo lavoro, si sono susseguite negli anni – e nei secoli - una serie di precise ragioni che hanno condotto alla degenerazione e al deterioramento dei rapporti tra le Repubbliche; sebbene probabilmente poco visibili in passato, oggi sono chiaramente identificabili.

L'interpretazione della predestinazione culturale, oltre che fornire una facile spiegazione del conflitto, è servita a giustificare l'immobilismo della comunità internazionale che ha segnato la prima fase degli scontri⁹⁵. Si è posto l'accento soprattutto sulle numerose iniziative diplomatiche in materia di mantenimento della pace – *peacekeeping* - piuttosto che sugli interessi strategici degli Stati Uniti e della Germania, e sulla crisi economica che ha preceduto la guerra civile⁹⁶.

A lungo, difatti, si è discusso e si discute sul ruolo avuto dai diversi Paesi che sono stati coinvolti direttamente o indirettamente nel panorama geopolitico balcanico, anche nel periodo antecedente alle guerre degli anni '90, durante la genesi della crisi. Una delle tesi sulle quali si è maggiormente dibattuto è che tra le cause principali della disgregazione della Federazione ci sarebbe l'affrettato riconoscimento, da parte della Germania, delle secessioni della Croazia e della Slovenia. Nella sua versione più estrema tale teoria ha portato, come logica conseguenza, ad affermare che la velocità con la quale si è mossa la Germania sia collegabile agli interessi speculativi che, storicamente, fanno dei Balcani uno dei maggiori obiettivi geopolitici di questo Stato⁹⁷. Questa tesi, che ha avuto un discreto successo nel dibattito europeo, è da ritenersi però, se non faziosa, quantomeno incompleta, poiché omette le responsabilità avute dai partner europei e dagli Stati Uniti che, mai come questa volta, pretendevano un posto al tavolo delle trattative. Per avere un'idea dei

⁹⁵ ICS, Dossier ricostruzione Balcani, Genova, ICS, 2001.

⁹⁶ Michel Choussudovsky, *La globalizzazione della povertà*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1998. (ed. orig. *The globalization of poverty*, Third World Network, 1997).

⁹⁷ Antony Oberschall, *The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia*”, in *Ethnic and racial studies* Vol. 23 n.6, Routledge, 2000, pp. 982-999.

cambiamenti, spesso repentini, che hanno caratterizzato l'atteggiamento della comunità internazionale nei confronti della crisi jugoslava, può essere utile riportare alcune delle tappe più significative.

Con il crollo dei regimi comunisti nell'Est europeo si presentava l'occasione, per le grandi potenze economiche mondiali, di allargare il proprio "bacino d'utenza". L'assoluta necessità di capitali stranieri per affrontare le riforme, utili all'adattamento dei vecchi apparati statali ai meccanismi del libero mercato, rendeva i Paesi investiti dalla transizione ostaggio delle politiche definite di "aggiustamento strutturale", indicate dai donatori internazionali come *condicio sine qua non* per lo stanziamento di fondi.

Alla vigilia del conflitto fu avviato un programma di riforme economiche che prevedeva una serie di interventi definiti, appunto, di aggiustamento strutturale che, sponsorizzati dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, avrebbero dovuto preparare l'economia jugoslava alla piena transizione al libero mercato. Questi interventi prevedevano lo spostamento delle entrate federali verso gli interessi del debito, attraverso la sospensione dei trasferimenti di risorse da Belgrado ai governi delle Repubbliche e delle province autonome, contribuendo ad accelerare il processo di secessione e "Balcanizzazione" della politica⁹⁸.

Quando la Comunità Economica Europea ha riconosciuto la legittimità dell'indipendenza di Croazia e Slovenia, ha innescato una serie di conseguenze senza ritorno: anziché far capire ai primi due Paesi secessionisti che prima di ottenere il riconoscimento avrebbero dovuto dare una soluzione consensuale al problema delle rispettive minoranze, e che dunque il resto d'Europa avrebbe potuto riconoscere solo un assetto concordato collettivamente da tutti i popoli della ex-Jugoslavia, veniva data via libera alla mostruosità degli Stati etnici, laddove tutto il pensiero democratico, e segnatamente quello ispiratore della Comunità Europea, indica il rapporto con il suolo, la residenza sul territorio, indipendentemente dalla razza, dalla

⁹⁸ Michel Chossudovski, *La globalizzazione della povertà*, 1998, op.cit.

religione e dall'etnia, come criterio di cittadinanza. Come ha affermato Luca Rastello:

“Il 6 settembre 1991 [...] la diplomazia tedesca presenta un piano di pace che prevede il riconoscimento simultaneo dell'indipendenza delle sei repubbliche che compongono la Federazione ed una soluzione di tipo confederale. È la Francia, nella persona del ministro Lyotard, a opporre il veto, con l'appoggio immediato del rappresentante inglese. La trattativa si riaprirà sull'ipotesi della sola indipendenza della Slovenia e della Croazia. Un regalo al presidente serbo Milošević, la cui autorità sulle restanti repubbliche viene con ciò legittimata in un consesso internazionale. Da quel momento in poi le repubbliche centromeridionali si vedono consegnate a Belgrado, prive dell'elemento tradizionale di bilanciamento costituito dalla seconda etnia dello spazio jugoslavo, quella croata.”⁹⁹.

Il blocco dei trasferimenti alle Repubbliche, programmato dal FMI, aveva comunque creato una secessione *de facto* poiché aveva preparato il crollo della struttura fiscale federale prima ancora della dichiarazione di secessione da parte di Slovenia e Croazia. I nazionalisti, una volta capito che avrebbero avuto buoni margini di movimento, avevano cominciato a coltivare nel “proprio gruppo etnico” la sfiducia sistematica verso le altre componenti della popolazione, servendosi, principalmente, dei media e in particolare della televisione¹⁰⁰. I responsabili delle telecomunicazioni, nominati dai partiti di Governo, iniziarono a produrre programmi in nome degli interessi etnici. I leader politici furono riconosciuti come protettori di tali interessi e la preparazione al conflitto etnico divenne la strategia principale di Governo delle Repubbliche. Questa strategia è stata pianificata, guidata e organizzata dai leader politici, e, in sostanza, l'appartenenza etnica è diventata il punto di non ritorno per il destino delle “nazioni” balcaniche. Si può dire, però, che la disintegrazione della Jugoslavia è stata accompagnata dall'emergere di tecniche di mobilitazione e forme

⁹⁹ Luca Rastello, *La guerra in casa*, Torino, Edizioni Einaudi, 1998, p.33.

¹⁰⁰ Ennio Remondino, *La televisione va alla Guerra. Dalla Jugoslavia al Medio oriente all'Afghanistan, il giornalismo di trincea tra informazione e politica*, Milano, Sperling&Kupfer Editori, 2002.

di organizzazione che, a differenza dei nazionalismi della prima età moderna, hanno mancato di un'ideologia modernizzatrice¹⁰¹.

Prima della guerra vera e propria, è cominciata la guerra dei mezzi di comunicazione, orchestrata dai partiti di Governo. Ad ogni Repubblica, in nome della sua sovranità, la Costituzione del 1974 aveva garantito una rete televisiva che, pur facendo parte del sistema radiotelevisivo federale, produceva telegiornali spiccatamente locali, "repubblicani". Il risultato di questo processo fu uno spazio informativo chiuso in una società chiusa; invece che da giornalisti professionisti, i programmi televisivi venivano preparati da giornalisti "etnici" e gli spettatori fruivano di programmi e telegiornali faziosi. La guerra che i nazionalisti stavano preparando era una guerra contro la popolazione civile e contro la società civile. L'operazione, architettata sotto le spoglie di una guerra tra religioni, nascondeva, secondo Paolo Rumiz, intenzioni *di semplice rapina*¹⁰².

1.8.1 I negoziati di pace e la svolta dell'intervento statunitense

Nel corso della guerra si sono avute quattro proposte di piani di pace: il piano Vance-Owen proposto nell'ottobre del 1992; il piano Owen-Stoltenberg proposto nel giugno del 1993; il piano del cosiddetto "gruppo di contatto" del luglio 1994 ed infine quello di Dayton proposto alle controparti del conflitto nel novembre del 1995¹⁰³. È opportuno analizzare brevemente il percorso che ha portato agli accordi di Dayton, per poter interpretare gli obiettivi politici per i quali le tre parti in lotta hanno affrontato il conflitto, e per capire meglio il perché, in determinati momenti, sia cambiata la composizione delle alleanze.

Come è intuitivo immaginare, le richieste e le speranze dei protagonisti del conflitto erano ben distinte l'una dall'altra: da una parte, la popolazione serba di ogni

¹⁰¹ Mary Kaldor, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Roma, Carocci Editore, 1999.

¹⁰² Paolo Rumiz, *Maschere per un massacro*, 1996, op.cit.

¹⁰³ Rada Iveković, *Autopsia dei Balcani*, 1999, op.cit.

parte della regione balcanica era legata alla necessità di non perdere i legami territoriali con la “madrepatria”, la Serbia. Tale fattore è importante da tener presente per comprendere appieno la questione della Posavina, un corridoio di terra che, in dati momenti, ebbe un’importanza cruciale nel determinare le dinamiche del conflitto. La sua conquista, infatti, è risultata essere – durante l’intero periodo bellico ed in fase di trattativa diplomatica - di grande importanza strategica per la “politica granserba”, in quanto la Posavina collega due aree in cui, a quel tempo, era collocata la comunità serba di Bosnia: una che si estende lungo la valle del fiume Drina nella Bosnia orientale, l’altra concentrata attorno alla città di Banja Luka, nella zona nord-occidentale del Paese. Risulta dunque chiaro che se i serbi non avessero controllato questo corridoio, la zona di Banja Luka sarebbe rimasta staccata dalla Serbia vanificando i piani di riunificazione delle zone bosniache a maggioranza serba con la madrepatria¹⁰⁴. L’ostacolo fondamentale a tale progetto risultava essere il fatto che il corridoio della Posavina fosse abitato per la maggior parte da una nutrita componente di popolazione croata, il che avrebbe necessitato un’opera di pulizia etnica di dimensioni terrificanti. Dall’altra parte, la comunità bosniaca non avrebbe mai ceduto su un altro punto, ovvero il fatto che la Bosnia non perdesse i suoi confini internazionalmente riconosciuti e che, con essi, mantenesse anche tutti i diritti politici, religiosi, etnici acquisiti dai suoi cittadini.

Il primo piano di pace - in ordine cronologico - fu il piano Vance-Owen, che prevedeva di risolvere tali, svariate, questioni dividendo la Bosnia-Herzegovina in dieci province autonome, i cantoni, etnicamente determinate. Queste province avrebbero costituito uno Stato unitario che avrebbe mantenuto i confini tradizionalmente riconosciuti al Paese; ad ogni gruppo etnico sarebbero state assegnate tre province e la decima sarebbe stata la provincia autonoma di Sarajevo. Queste entità avrebbero goduto della piena autonomia in materia di politiche sociali e

¹⁰⁴ Mark Pinson, *I musulmani di Bosnia. Dal Medioevo alla dissoluzione della Jugoslavia*, Roma, Donzelli, 1995. (ed. orig. *The Muslims of Bosnia-Herzegovina*, Harvard, 1993).

culturali, mentre al Governo federale sarebbero rimasti tutti i compiti amministrativi e di politica estera, oltre a quello di demilitarizzare le aree calde del Paese¹⁰⁵. L'idea di cantonizzare la Bosnia sarebbe risultata disastrosa per una serie di motivi che spiegano anche perché sia stata accettata così di buon grado dai nazionalisti etnici, i quali vi hanno visto la possibilità di ottenere - con la legittimazione internazionale - il dominio politico su alcune zone del Paese. La cantonizzazione è, per definizione, una soluzione "mutilata" per quelle aree che sono costituite da un *patchwork* di differenti gruppi etnici che coesistono senza dover ricorrere ai principi dell'autodeterminazione e del nazionalismo. Storicamente, la cantonizzazione come progetto politico è nata in seguito ai dettami della cosiddetta dottrina Wilson¹⁰⁶, che presupponeva che le unità statali che stavano per nascere fossero culturalmente omogenee, e che su tale omogeneità culturale si sarebbero basate la loro sovranità e la loro stabilità socio-politica. Traslato in ambito balcanico, questo approccio avrebbe determinato la necessità di rendere etnicamente omogenee le varie regioni del Paese in modo da assicurare alle *leadership* nazionaliste un reale controllo del territorio. La pulizia etnica sarebbe diventata, in tal modo, l'operazione fondamentale per creare una base di legittimità politica al processo di cantonizzazione innescato dalle proposte di pace.

Le reazioni al piano Vance-Owen furono diverse: la comunità serba rifiutò di firmarlo, in quanto, facendolo, avrebbe dovuto rinunciare all'idea di avere una parte del territorio unitaria, ma soprattutto, non avrebbe ottenuto il controllo del corridoio della Posavina, che - secondo il piano proposto - sarebbe stato assegnato ai croati. I bosniaci, per contro, accettarono da subito il piano perché prevedeva di mantenere l'identità della Bosnia come Stato unitario e sovrano, eliminando le due entità che erano sorte durante il conflitto, la Repubblica Sprska e la croata Herceg-Bosna.

¹⁰⁵ Nika Stipcevic, *La Serbia, la guerra e l'Europa*, Milano, Editoriale Jaca Book, 1999.

¹⁰⁶ La dottrina Wilson fu tesa a creare gli Stati nazionali dopo la caduta dei grandi imperi multietnici (Ottomano, Russo ed Asburgico) tra il 1917 ed il 1919. Scopo di tale dottrina fu quello di dividere l'Europa in stati etnico-nazionali, fondati sul principio dell'autodeterminazione dei popoli e sul principio cosiddetto di "uno Stato, una nazione e una nazione uno Stato" che, allora come oggi, fu possibile solo a costo di espulsioni di massa, coercizioni e genocidi.

Inoltre, essi credevano che, se avessero accettato il trattato, rispondendo così alle indicazioni della comunità internazionale, ben presto avrebbero riacquisito la possibilità di porre fine all'embargo che pesava sulle loro teste dal 25 settembre del 1991¹⁰⁷. Fu così che il 22 maggio del 1993, a una riunione dei Ministri degli Esteri di Gran Bretagna, Francia, Spagna, Russia e Stati Uniti, venne posto un termine a ogni speranza di mantenere una Bosnia-Herzegovina integra: in quest'occasione fu presa la decisione che i due milioni di musulmani della Bosnia avrebbero potuto radunarsi in alcune cosiddette *aree di sicurezza*, dove – come emergerà tragicamente in seguito - la loro sicurezza non sarebbe stata di fatto garantita; essi sarebbero stati sorvegliati da forze speciali delle Nazioni Unite, il cui mandato li autorizzava a rispondere al fuoco solo per legittima difesa; questa scelta si sarebbe rivelata nefasta per la popolazione civile.

In tale clima prese forma il piano di pace di Owen e Stoltenberg, che prevedeva la spartizione del territorio in tre entità distinte, divise da confini, che rispecchiassero le divisioni etniche ma fossero riunite in un'unica confederazione¹⁰⁸. Secondo questo piano, la comunità serba avrebbe ottenuto il 52% del territorio, comprese due larghe aree unite dal corridoio della Posavina; la componente croata avrebbe, invece, ottenuto il 17% del territorio suddiviso in due aree adiacenti al confine con la Croazia, una facente riferimento alla città di Brčko e un'altra alla città di Mostar; la collettività bosniaca, infine, avrebbe ottenuto il restante territorio, costituito da quattro differenti *enclaves* tra le quali sarebbe stato garantito il collegamento¹⁰⁹. Com'è ovvio, i serbi accettarono il trattato, poiché legittimava le loro richieste agli occhi della comunità internazionale, autorizzando di fatto la nascita della Repubblica Srpska, mentre i bosniaci lo rifiutarono per una serie di motivi: non solo il piano avrebbe segnato la fine della Bosnia come Stato unitario, ma la suddivisione del

¹⁰⁷ Joze Pirjevec, *Le guerre jugoslave*, 2001, op.cit.; per un approfondimento si veda anche la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n° 713.

¹⁰⁸ Luca Rastello, *La guerra in casa*, op.cit.

¹⁰⁹ Secondo questa proposta di pace la città di Sarajevo sarebbe rimasta indipendente sotto il controllo delle forze ONU per i primi due anni dalla firma del trattato.

territorio in *enclaves* avrebbe generato una situazione “irreale” e di difficilissima gestione¹¹⁰.

Proprio nel momento in cui le componenti balcaniche erano allo stremo delle forze, e i rappresentanti della comunità internazionale stavano ritirando i propri contingenti dall’area come riconoscimento del fallimento di tutti i loro sforzi, il corso della guerra fu cambiato radicalmente da due avvenimenti. Il primo avvenimento accadde il 5 febbraio del 1994, quando un attacco con i mortai provocò 68 vittime civili al centro di Sarajevo. Le scene del disastro fecero rapidamente il giro del mondo, alimentando il dibattito dell’opinione pubblica internazionale, che cominciava a discutere dell’urgenza di un intervento decisivo in area balcanica. Così, i governi della NATO, preoccupati dal clima di tensione che si stava creando in tutti i Balcani, decisero di accelerare i tempi e di costringere le forze armate serbe a rinunciare a Sarajevo.

In seguito a questa nuova situazione internazionale nacque la proposta del cosiddetto “gruppo di contatto” costituito da una speciale commissione formata da Russia, Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia e Germania. Il piano che ne derivò prevedeva la divisione del territorio bosniaco in due parti, di cui la più estesa, circa il 51% del territorio, sarebbe stata assegnata alla Federazione croato-musulmana - creata nel febbraio del ’94 – mentre la parte più piccola, il 49% circa del territorio, sarebbe andata alla comunità serba. Secondo questo piano, Sarajevo sarebbe stata demilitarizzata e amministrata dall’ONU per i primi due anni, mentre Mostar e la zona della Drina, in aggiunta alle enclaves di Srebrenica, Žepa e Goradže, sarebbero state amministrate dall’Unione Europea. In questo modo il Paese sarebbe stato diviso, ma i confini internazionali antecedenti al conflitto sarebbero rimasti tali. I bosniaci ritennero questo piano equo e quindi lo accettarono, spinti anche dalla promessa che se avessero accettato tale proposta di pace gli sarebbe stato tolto l’embargo. Per

¹¹⁰ Il rifiuto da parte dei bosniaci fu anche dovuto al fatto che in quel periodo essi si stavano convincendo che con l’uso della forza avrebbero potuto ottenere qualcosa di migliore per cui non avrebbe avuto senso accontentarsi di un piano che prevedeva condizioni così sfavorevoli per loro.

contro, i serbi avevano mille buoni motivi per rifiutarlo, in primo luogo il fatto che la loro firma avrebbe significato, in un colpo solo, regalare uno Stato unitario alla comunità bosniaca, con annessa la possibilità, per quest'ultima, di armarsi e difendersi come mai aveva potuto fare fino a quel momento.

Nel frattempo, un secondo avvenimento aveva cambiato il corso della guerra, ovvero la fine del conflitto croato-musulmano, con la conseguente nascita della Federazione croato-musulmana, avvenuta il primo marzo del 1994 con la benedizione del Governo americano. I mesi successivi segnarono, quindi, la definitiva svolta nei negoziati di pace, con l'entrata in scena degli Stati Uniti d'America; per questi ultimi l'attivismo nella regione significava sia la conferma del ruolo di leader mondiali, sia la sopravvivenza della NATO nella nuova Europa. Per tutto il 1994 ed il 1995, con gli scontri che si facevano più cruenti e con le parti in causa che cercavano di arraffare gli ultimi pezzi di territorio, un profondo dibattito interno aveva convinto l'amministrazione Clinton¹¹¹ della necessità di assumere il controllo delle operazioni sull'area bosniaca. La conquista da parte dei serbi delle aree di sicurezza di Žepa e Srebrenica, dopo mesi di bombardamenti, aveva mostrato al mondo la brutalità della pulizia etnica, e aveva dato il via alle operazioni militari delle forze NATO. In seguito a questa svolta nei combattimenti, con le forze serbe in ritirata dalla capitale, venne recuperato il piano elaborato dal "gruppo di contatto" che, con le dovute modifiche, divenne la base per un altro piano di pace: di lì a poco i presidenti di Croazia, Bosnia e Serbia avrebbero firmato gli accordi di Dayton, proposti il 21 novembre del 1995 e firmati il 14 dicembre dello stesso anno.

Le differenze maggiori tra la mappa disegnata da Dayton e quella proposta dal "gruppo di contatto" riguardavano le ultime vicende belliche prima della pace, eventi che avevano cambiato l'assetto del territorio. In particolare, le *enclaves* musulmane

¹¹¹ Nel corso dell'amministrazione Clinton, la questione bosniaca fu gestita da politici provenienti in buona parte dall'ambiente accademico come Madeleine Albright, Peter Galbraith - influente ambasciatore a Zagabria, nonché amico personale di Al Gore - e Richard Holbrooke, fautore degli accordi di Dayton; la loro strategia politica, il più delle volte, era stata condotta scavalcando anche gli organismi di sicurezza e politica estera competenti: il Dipartimento di Stato, il Pentagono e la Cia.

di Srebrenica e Žepa lungo il fiume Drina erano state conquistate dai serbi nel luglio del 1995, rendendo la mappa proposta al tavolo delle trattative più vicina alle richieste territoriali della componente serba. Essa, difatti, pur non controllando più il 60-70% del territorio ma una quota vicina al 50%, aveva ottenuto una maggiore uniformità del territorio senza pericolose separazioni. L'accordo a cui si giunse fu il frutto di numerosi compromessi: i serbi lo siglarono poiché, in questo modo, i bosniaci ed il mondo avrebbero riconosciuto la Repubblica Sprska come entità distinta dalla Federazione, e questo era l'obiettivo primario. Piuttosto che avere uno Stato autonomo, essi scelsero di vedere comunque riconosciuti i loro diritti in materia di autodeterminazione. I bosniaci, d'altro canto, insistevano nel portare avanti la loro linea di richieste: essi non avrebbero accettato che i confini della Bosnia fossero messi in discussione, e dal momento che l'accordo di Dayton non prevedeva nessuno spostamento dei confini, lo ritennero accettabile¹¹². Questo trattato pose fine al conflitto.

¹¹² N. Malcolm, *Storia della Bosnia*, 2000, op.cit.

1.8.2 La Serbia vista dagli Stati Uniti: l'importanza strategica di un piccolo Stato

È opportuna, a questo punto, una breve precisazione sulle caratteristiche della politica statunitense nei confronti dei diversi protagonisti del conflitto: essa tentava in tutti i modi di far pendere la bilancia dello scontro dalla parte dei protagonisti musulmano-bosniaci, con una politica a tratti spregiudicata e incurante dei delicati equilibri dell'area; di conseguenza, gli Stati Uniti erano di ostacolo alle rivendicazioni della componente serba. Per comprendere le ragioni di tale linea di condotta è necessario tenere conto dell'importanza geopolitica che il piccolo Stato della Serbia può rivestire per gli Stati Uniti.

Con la scomparsa del Patto di Varsavia e la fine dell'Unione Sovietica, la penisola balcanica sembrava aver perso parte di quella rilevanza attribuitale durante la guerra fredda, e con essa, tutto il suo plusvalore strategico. Privi di risorse energetiche vitali, i Balcani non erano più strategicamente attraenti al capitale internazionale. In tale quadro, la centralità della Serbia nella regione balcanica assume un'importanza particolare, poiché la rende un Paese di cruciale importanza geopolitica¹¹³: essa svolge un'importante funzione di connessione e di transito, collegando l'Europa con l'Oriente. Più precisamente, nella zona degli Stretti del Bosforo e dei Dardanelli, si incrociano due importanti vie di trasporto, l'una in direzione nordovest-sudest, l'altra in direzione nordovest-sudovest.. La Serbia, situata nella parte centrale della penisola, è arricchita, oltretutto, da traiettorie naturali che fungono da "bretella" tra le regioni balcaniche, ed è perciò crocevia dei principali collegamenti commerciali. Sulla base di tali premesse, il motivo per cui la politica statunitense nei confronti della Serbia è stata a tratti soffocante, è interpretata da alcuni autori come la necessità da parte americana di eliminare sul nascere ogni speranza di costruire una vasta unione eurasiatica, di cui la Serbia sarebbe stata principale artefice. L'integrazione della Serbia, e di tutta la penisola balcanica

¹¹³ Catherine Lutard, *Géopolitique de la Serbie-Monténégro*, Paris, Editions Complexes, 1998.

all'interno dell'Unione Europea, darebbe un grande slancio all'economia transfrontaliera, trasformando il mare adriatico nel più grande lago d'Europa¹¹⁴.

Secondo Huntington¹¹⁵, il sodalizio di Bill Clinton con la causa dei musulmani di Bosnia – e poi del Kosovo - nonché la sua condiscendenza verso le pressioni del mondo islamico durante le guerre balcaniche, sarebbe stato un parziale errore nel contesto di quella che lui chiama “civiltà occidentale”. In ogni caso, questa politica di sostegno “anomalo” si è ripetuta anche durante la successiva crisi del Kosovo, e ciò confermerebbe l'ipotesi di alcuni autori secondo la quale Washington cercherebbe di appoggiare la costituzione di uno spazio terzo che si frapponga tra il mondo cattolico e quello ortodosso, con lo scopo finale di ostacolare la composizione di un grande spazio europeo. È chiaro che quelle appena ricordate sono solo ipotetiche chiavi di lettura, ma riportarle, in questa sede, significa sottolineare il ruolo che la super potenza statunitense ha in quest'area: l'America mantiene una posizione di primo piano, innanzitutto nel rafforzare l'alleanza atlantica, ma anche nel giustificare il mantenimento della presenza militare in Europa¹¹⁶.

Tenere presente la centralità serba nella regione è necessario nel momento in cui si procede a un lavoro di analisi che parte dal passato ai fini di comprendere meglio il presente, oggi più che mai interconnesso con fattori e interessi globali. In questa sede, è importante ricordarsene, ad esempio, anche quando si analizza l'entità o l'origine dei finanziamenti internazionali destinati alla società civile serba, piuttosto che agli organismi di ricostruzione post-conflittuale; la consapevolezza della propria

¹¹⁴ Secondo Claudio Risé, gli Stati Uniti avrebbero avuto così l'intenzione di collocare un presidio a direzione politico-militare alla soglia dell'Europa, verso i Balcani, e di creare, in questo modo, un'ipoteca molto pesante sull'autonomo sviluppo politico e militare del continente europeo. Per approfondimenti si veda il saggio “Guerre americane e identità europea” in *Serbia ed Europa* (a cura di)Maurizio Cabona, Genova, Edizione Graphos, 1999.

¹¹⁵ Samuel Huntington, “The lonely superpower”, in *Foreign Affairs*, marzo/aprile 1999. Per approfondimenti: <http://www.foreignaffairs.org/>.

¹¹⁶ Una delle esigenze americane consiste nel costruire una pipeline in grado di trasportare il greggio del mar Caspio dal porto bulgaro di Burgas al porto albanese di Valona. Da qui l'invio delle forze di *peacekeeping* in Macedonia, nel 1993, ufficialmente per contenere l'espansionismo serbo, in realtà per difendere il ruolo strategico di questo piccolo Paese, snodo dei principali corridoi paneuropei.

influenza strategica da parte serba riveste, infatti, un ruolo di primo piano anche nelle modalità di collaborazione con la comunità internazionale. A questo proposito, non è una coincidenza che la consegna di Slobodan Milošević al Tribunale dell’Aia sia avvenuta proprio alla vigilia della ‘Conferenza dei donatori a Serbia e Montenegro’, tenutasi a Bruxelles il 29 giugno 2001: in questa occasione è stato deciso un pacchetto di aiuti finanziari destinato alla regione particolarmente “generoso”, come una sorta di premio per la collaborazione appena avvenuta. D’altronde, non è neppure una coincidenza che a pochi giorni dall’assassinio del premier serbo Zoran Djindjic – nel marzo del 2003 - si sia tenuto a Belgrado il 54° seminario parlamentare della NATO, considerando che la Serbia, a quel tempo, non aveva nessuna relazione operativa con l’alleanza atlantica: è intuitivo che una decisione di tale portata abbia un preciso significato politico e produca conseguenze precise sull’evoluzione delle relazioni geopolitiche tra gli Stati coinvolti. Ciò che è più importante è che, come dimostrano i fatti, la Serbia è tornata ad essere ritenuta una nazione centrale della penisola balcanica, in funzione delle prerogative precedentemente elencate e del suo ruolo geopolitico. In particolare, la comunità internazionale – ed in primo luogo l’Unione Europea – è tornata ad investire su questo Paese dopo le elezioni dell’ottobre 2000, che hanno registrato la caduta del regime di Milošević e l’inizio – almeno sulla carta – di una nuova era democratica.

1.9 Il 5 ottobre 2000: turning point o illusione di una svolta?

Domenica 24 settembre 2000 i cittadini di Serbia, Montenegro e delle *enclaves* serbe del Kosovo sono stati chiamati a rinnovare il Parlamento Federale e ad eleggere il nuovo presidente. Dopo qualche giorno la Commissione elettorale federale ha comunicato il vantaggio del candidato dell'opposizione democratica (Dos), Vojislav Kostunica, sul presidente in carica Slobodan Milošević, ma nessuno dei due ha superato il 50% dei suffragi: ciò ha reso necessario il ricorso al ballottaggio. Kostunica, nel tentativo di vedersi riconosciuta una vittoria che sembrava certa,

considerato il vasto favore riscontrato nel popolo, ha chiamato in causa la Corte Costituzionale jugoslava, che, con una decisione a sorpresa, ha annullato le elezioni. La scelta della data della successiva consultazione sarebbe toccata al nuovo Parlamento, ancora composto in maggioranza da deputati fedeli a Milošević. L'opposizione, nella sensazione di aver subito danno e beffa in rapida successione, si è rivolta al popolo, chiedendo una mobilitazione di massa contro il regime; nell'immediato sono iniziate manifestazioni, scioperi e atti di disobbedienza civile, culminati, giovedì 5 ottobre, nell'occupazione del Parlamento federale e della televisione di Stato. La Corte Costituzionale - ritornando sui suoi passi - ha perciò dichiarato valide le votazioni e ha proclamato la vittoria di Kostunica; fallito il tentativo di mediazione russa, e superate le voci su possibili fughe all'estero di Milošević, l'ex "volpe dei Balcani" è apparso in televisione, riconoscendo la vittoria del suo avversario.

Queste sono, in termini generali, le linee di svolgimento della cosiddetta *rivoluzione pacifica*, che ha portato, il 5 ottobre 2000, non solo alla caduta del regime di Milošević, ma soprattutto alla fine di una lunga stagione di rovina economica e di isolamento internazionale per la Serbia. Immediatamente dopo le elezioni, infatti, sono state revocate le sanzioni che dal 1998 soffocavano l'economia serba, e dunque l'embargo petrolifero, quello sugli investimenti, sui collegamenti aerei, e quello sui visti. Sono rimaste invece in vigore le sanzioni riguardanti le forniture militari dirette in Serbia e quelle mirate specificamente contro il regime di Slobodan Milošević: il blocco dei beni della famiglia dell'ex presidente, dei suoi collaboratori e delle imprese che fiancheggiavano il regime, nonché il divieto di concedere visti ad una lista di circa ottocento persone, che costituivano la "nomenklatura" vicina al vecchio Governo.

Tale rapida transizione alla democrazia, avvenuta, dunque, attraverso una successione legittima, senza alcun tentativo di golpe militare, né scontri violenti, ebbe diverse, significative conseguenze. Innanzitutto, rese evidenti le carenze della Costituzione del 1992, emendata nel corso del 2000, ma approvata all'indomani della

secessione di Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina e Macedonia. In pochi mesi, i presupposti su cui si fondava l'equilibrio della politica jugoslava ed il Patto Federale tra Serbia e Montenegro vennero meno, rivelando un ordinamento improvvisamente obsoleto, e rendendo evidente lo sgretolamento progressivo del regime che aveva dominato la Serbia negli ultimi anni. Tuttavia, se l'ottobre del 2000 rappresenta, per certi versi, un'effettiva transizione, sono però d'obbligo alcune riflessioni: partendo dal presupposto che il pluralismo politico sia da considerarsi come un indice certo di democrazia, non si può non considerare tale "rivoluzione di velluto" come uno spartiacque nell'evoluzione politica della Serbia; peraltro, una serie di debolezze rendono tale processo ben più ambiguo di quanto non sembri a prima vista. Non si nega che i partiti politici siano un insostituibile strumento di partecipazione e di maturazione della vita democratica, ma, nel caso serbo, la loro esistenza non è sufficiente per poter affermare che questo Paese abbia portato a termine con successo il suo processo di transizione¹¹⁷. Al momento dell'elezione di Kostunica, la Serbia si trovava in una condizione di enorme difficoltà sotto molti punti di vista: l'economia era allo sfascio, il deficit pubblico altissimo, la massa monetaria in circolazione era rappresentata per due terzi da economia illegale; inoltre, il potere politico, ma soprattutto finanziario, era in mano a gruppi fedeli a Milošević, che, negli anni, hanno saputo ben approfittare delle ristrettezze dell'embargo alimentando un mercato nero invasivo e travolgente, nonché un solido legame con le mafie russe e cinesi.

Detto ciò, bisogna anche riconoscere che, dall'elezione di Kostunica in poi¹¹⁸, la comunità internazionale ha più volte reso noto di credere che tale risultato elettorale potesse essere un effettivo *turning point* nella storia serba. Per una serie di

¹¹⁷ Srdjan Cviic, "Belgrado si sta adattando a perdere il Kosovo per salvare la Serbia", *Limes*, n.1 /2001 pp.153 – 164, p.163

¹¹⁸ Anticomunista, convinto legalista, democratico e liberale, il nuovo presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia, Vojislav Kostunica, era un candidato che da sempre si asteneva dai giochi politici e dalle arene televisive, dedicandosi quasi esclusivamente alla carriera universitaria; durante le presidenziali del 2000, secondo molti, l'arma vincente del "Professore" è stata la sua fama di correttezza, alimentata proprio dall'estraneità rispetto alle dinamiche politiche di quegli anni.

circostanze coincidenti, con il nuovo millennio, la Serbia ha dato effettivamente l'impressione di riconquistarsi un ruolo nello scenario internazionale, entrando a fare parte degli Stati membri delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa, nonché attivando il processo di allineamento agli standard della comunità internazionale. Questo processo ha visto innanzitutto la ratifica dei sei principali trattati internazionali relativi ai diritti dell'uomo, e quindi: i patti del 1966 - il Patto sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti sociali, economici e culturali - la Convenzione contro la tortura, la Convenzione contro la discriminazione delle donne, la Convenzione sui diritti del fanciullo e la Convenzione per l'eliminazione delle discriminazioni razziali. Oltre al pluralismo politico, è fattore di democrazia anche il rispetto dei diritti umani: con la ratifica di questi trattati il Consiglio d'Europa ha, a più riprese, riconosciuto alla Serbia il merito di avere fatto dei passi avanti verso la democratizzazione, accreditando la tesi del nuovo millennio come dell'inizio di una nuova era democratica per il Paese.

Per concludere, è necessario ricordare che i fattori per decretare il successo o meno della transizione serba sono molti, e, in questa sede, alcuni di essi potranno aiutare a dare una panoramica esaustiva sullo stadio di democratizzazione del Paese, ma si è consapevoli che l'arco di tempo trascorso dall'inizio del nuovo millennio – anche ammettendo il suo discusso ruolo di *turning point* – è troppo breve per trarne delle conclusioni: come spiegato precedentemente, sarà solo in una prospettiva di medio periodo che si potrà comprendere se quelli che oggi sono solo “indizi” di democratizzazione si saranno trasformati in veri traguardi. Il nuovo corso democratico ha dovuto – e deve tuttora - far fronte a molte difficoltà, sia in “politica estera” – se tali si possono definire le spinte secessioniste del Montenegro, o la questione del riconoscimento dello status del Kosovo – sia in politica interna: la Serbia deve far fronte ad ostacoli ormai costitutivi della sua società, come l'alto

numero di rifugiati, il livello di povertà elevato, la permanenza della corruzione, o l'instabilità delle istituzioni¹¹⁹.

1.10 L'assassinio di Zoran Djindjic, primo ministro serbo

Il 13 marzo 2003, nel mezzo di un periodo di cauto ottimismo - da parte sia della cittadinanza serba, sia della comunità internazionale -, caratterizzato da effettivi cambiamenti del quadro giuridico e istituzionale, si è consumato l'assassinio del primo ministro Djindjic; tale evento sottolineava tragicamente la pericolosità degli intrecci tra criminalità e istituzioni, nonché la persistenza delle dinamiche politico-criminali nel contesto della transizione. Inoltre, esso ha sicuramente accresciuto la sfiducia nei confronti del mondo politico, ha messo in luce la fragilità del processo di transizione e il rischio di un prematuro disimpegno dei *donors* internazionali, e ha dimostrato quanto fosse vicina, in Serbia, la prospettiva di un “*mafia state*”¹²⁰: tale evento svelò lo spettro della mancata svolta dell'ottobre 2000, era la riprova che la criminalità restava imbrigliata nei gangli delle istituzioni, con o senza la *leadership* di Milošević. L'*humus* su cui è stato organizzato e messo in atto questo evento ha, naturalmente, un ventaglio di ragioni storiche alla base, che qui più che altrove, ha fatto sì che la malavita e il banditismo potessero attecchire: la lunga serie di conflitti che ha caratterizzato la Serbia - e l'Europa sud-orientale - ha fornito un terreno di incontro tra le istituzioni degli Stati sorti dalle ceneri della Jugoslavia socialista, e forme diverse di criminalità comune e organizzata. Tali gruppi criminali si sono plasmati, nel tempo, intorno alla società serba e anzi, sono entrati a farne parte, tanto

¹¹⁹ Dal 2000, infatti, falliranno diverse elezioni presidenziali per il mancato raggiungimento del quorum elettorale, a dimostrazione di una mancanza significativa di stabilità e fiducia. Il fallimento delle elezioni costituiva motivo di indignazione per l'elettorato democratico, che aveva di continuo a che fare con scandali e presunte prevaricazioni di potere, le quali aumentavano, di fatto, il grado di sfiducia nell'effettività del cambiamento in atto.

¹²⁰ *Serbia: spinning its wheels*, Europe Briefing N.39, Belgrade/Brussels, 2005.

da arrivare al cuore del sistema politico ed economico e da condizionarne l'evoluzione.

L'uccisione del primo ministro Djindjic, avvenuta nel pieno centro della capitale serba, ha scatenato negli anni ipotesi e dietrologie, nonché arresti a catena, senza però che si procedesse mai all'individuazione definitiva dei colpevoli; l'opinione ancora oggi più accreditata ne assegna la responsabilità ai criminali del "clan di Zemun"¹²¹, già artefici dell'omicidio di Arkan poco prima dell'ottobre 2000. Ciò che più di ogni altra cosa interessa in quest'analisi, tuttavia, è la comprensione degli obiettivi politici che si celano dietro tale omicidio: nel periodo immediatamente successivo allo stesso – caratterizzato dalla dichiarazione dello "stato d'emergenza" – tutti, in Serbia, si sono concentrati sulla colpevolizzazione della criminalità organizzata, e sulla ricerca dei possibili mandanti di un omicidio mediaticamente definito, fin da subito, "mafioso". Tuttavia, è di maggiore efficacia analitica comprendere quale insieme di circostanze politiche abbia potuto permettere che tale evento accadesse. Con il nuovo millennio era cominciato un periodo caratterizzato dalla cosiddetta *lustracija*, ovvero dall'epurazione dei quadri legati al vecchio regime, inseriti nella politica, nell'amministrazione, nei tribunali, e negli apparati di polizia e dell'esercito; dopo l'omicidio di Djindjic tale processo è stato ancor più enfatizzato, paradossalmente per via della censura dettata dallo "stato di emergenza". Essa, infatti, permettendo poca libertà di informazione¹²², determinava una sostanziale uniformità delle voci mediatiche, che, non potendo pubblicare indagini di denuncia e "vere" analisi sulle motivazioni dell'omicidio, si limitavano a ripetere l'ovvio, ovvero il fatto che quest'evento rappresentava una battuta di arresto nel processo di democratizzazione. Di conseguenza, tutti i media sottolineavano la necessità di un irrigidimento della *lustracija* – teoricamente – già in atto, senza mettere in discussione i veri ostacoli politici alla transizione.

¹²¹ Zemun è il nome di un quartiere residenziale periferico di Belgrado, dove sembra si sia costituito e organizzato il clan omonimo, uno dei gruppi criminali più temuti e conosciuti nell'area balcanica

¹²² *Serbia after Djindjic*, ICG Balkans Report N.141, Belgrade/Brussels, 2003.

Anziché concentrarsi sulla criminalità organizzata sarebbe forse stato più proficuo ricercare quei centri di potere che ancora oggi hanno presa sulla società. Indipendentemente da chi siano gli esecutori, è chiaro che si è trattato di un atto criminale con obiettivi politici, che illustra in modo eloquente la profonda crisi nella quale si trovava – e in parte ancora si trova - la Serbia; l'origine delle difficoltà di superamento di questa crisi, ormai di lunga data, non va cercata nell'attentato stesso, bensì nell'indisponibilità delle strutture politiche ad affrontare la pesante eredità bellica, politica e ideologica. Il primo e più attuale problema della società serba che – come si analizzerà in seguito - si ripercuote su qualunque cambiamento si cerchi di apportare, dall'interno o dall'esterno, è proprio questo: a distanza di soli tre anni da un omicidio politico di tale portata, che ha colpito non solo una tra le più alte cariche istituzionali, ma anche un personaggio pubblico molto amato dai cittadini, è difficile portare a termine interventi di cooperazione di ampio respiro, nonché ottenere collaborazione da una popolazione ormai – almeno in parte - sfiduciata. In questo senso l'omicidio di Djindjinc ha una valenza simbolica significativa: per buona parte della popolazione rappresenta la fine dell'ennesima speranza di cambiamento e della fiducia nelle istituzioni. La maggior parte dei progetti sono bloccati da una classe politica che, in buona parte, si muove ancora sulle basi legislative del regime di Milošević, è poco propensa ad affrontare i crimini del passato – e quindi a collaborare con il Tribunale dell'Aia al fine dell'arresto dei ricercati - e non ha intenzione di assicurare una stabilità delle istituzioni necessaria all'effettiva democratizzazione del Paese.

1.11 Le conseguenze del paradigma interpretativo etnico: la deformazione dei concetti di democrazia e cittadinanza

Giunti all'analisi di questi ultimi anni della situazione serba, si ritiene opportuno concludere il capitolo proponendo una critica del paradigma interpretativo in genere utilizzato per giustificare i conflitti balcanici. La chiave di lettura più

comune è sempre stata quella della violenza etnica e della guerra per ragioni di territorio; in questo modo è passata in secondo piano la comprensione degli eventi e delle peculiarità attuali, nonché dei fenomeni politici e sociali connessi ai conflitti, da cui noi europei non siamo affatto estranei. A conclusione dell'analisi storica fatta finora, si cercherà perciò di filtrare la difficile realtà balcanica attraverso un paradigma interpretativo dalla valenza quasi antropologica, con la speranza che ciò sia utile alla comprensione delle “ferite balcaniche”.

Per alcuni aspetti la caduta del Muro di Berlino aveva provocato la perdita delle fonti di legittimazione dello Stato jugoslavo, ormai senza più alcun collante ideologico. La via d'uscita da questa situazione era stata individuata nella necessità di restituire al popolo, inteso come nazione, la paternità del potere statale: nel pensiero politico europeo era convinzione diffusa che l'omogeneità della nazione avrebbe meglio garantito la stabilità dello Stato e la sicurezza della popolazione dalla minaccia degli “altri”¹²³. Nella contrapposizione etnica quel che gioca più di ogni altra cosa è, infatti, la volontà di enfatizzare uno o più elementi differenziali, e, per contro, di accantonare tutti gli altri elementi che assolvono una funzione di coesione, in genere molto numerosi; ciò avviene anche a costo di inventare le differenze, magari mimando qualche vecchio rito pagano, oppure tracciando fasulle carte linguistiche, ricontestualizzando qualche simbolo, o “inventando” l'autenticità della propria cultura. Un primo punto che bisogna tenere presente per poter pensare correttamente la questione dell'identità – e dunque per non cadere nell'errore della mera interpretazione etnica di una guerra - è che quando si parla di etnicità e di conflittualità etnica si parla di categorie che hanno senso solo in contesti oppositivi. Il problema etnico non esiste se consideriamo, poniamo, gli eschimesi da un lato e i pigmei dall'altro. Non esiste il problema perché non esiste nessun discorso sull'etnicità in relazione a questi due “popoli”. Non perché tali “popoli” non siano “differenti” tra loro, ma perché non vi sono relazioni tra essi. Il problema esiste tra serbi e croati. Ciò significa che la questione si pone laddove le identità si definiscono

¹²³ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1996, op.cit.

per contrasto tra gruppi che si percepiscono come diversi. Questo tipo di approccio riprende il discorso sull'identità etnica che per primo era stato elaborato dall'antropologo norvegese Fredrik Barth¹²⁴. Partendo dall'idea che l'identità etnica costituisce il criterio più generale di autodefinizione di un insieme di individui rivendicanti origini storiche, linguistiche e culturali comuni, egli descrisse quei caratteri che rendevano diverse tra loro le varie identità etniche rivendicate. Egli poneva al centro dell'analisi gli aspetti dinamici delle relazioni interetniche e sottolineava il fatto che i gruppi etnici, trovandosi sempre a relazionarsi con altri gruppi, elaborano criteri di autovalutazione che consentono ai propri membri di interagire con i membri dei gruppi che si autodefiniscono in maniera diversa. Con la definizione di Barth, la nozione di gruppo etnico assume dei contorni meno rigidi; la relazione tra i gruppi trova la sua ragione d'essere nello scambio e nella contrapposizione che permette il rafforzamento dei processi legati alla costruzione delle identità dei gruppi.

L'errore del paradigma di interpretazione etnico – troppo spesso unica chiave di lettura delle guerre nei Balcani – ha la sua origine nel fatto che quando si parla di etnia si pensa solitamente a un'entità “concreta”, individuabile empiricamente sotto forma di un gruppo di persone che condividono qualcosa di altrettanto concreto: dei costumi, una lingua, ma anche delle origini. Nella maggior parte dei casi l'associazione di questi elementi è automatica, di modo che, nella rappresentazione sociale del gruppo di appartenenza, si finisce per stabilire l'equazione tra cultura, tradizioni, e lingua da una parte, e origini, stirpe, sangue o - come si diceva un tempo - razza dall'altra. Tutto questo conduce ad un'idea di etnia come di un qualcosa che ha un radicamento nella natura. Un gruppo sociale sarebbe cioè omogeneo perché ha origini omogenee¹²⁵. Di conseguenza, qualunque sentimento identitario che faccia riferimento ad una condivisione di elementi quali la cultura, la lingua, la tradizione, o

¹²⁴ Friedrik Barth (a cura di), *Ethnic Group and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*, Oslo, Universitets-forlaget, 1969, pp. 9-38.

¹²⁵ Ugo Fabietti, *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, 1995, op.cit.

le origini dà per scontato il carattere ben definito, statico, eterno del gruppo in riferimento al quale tutti questi concetti vengono pensati¹²⁶.

In questo modo, nel *case study* della regione balcanica, alla cittadinanza è stato sostituito il concetto di etnicità, diventato il principale garante dell'unità politica dello Stato. L'errore più grossolano da parte della comunità internazionale è stato quello di interpretare la guerra di Serbia, Croazia e Bosnia come un problema di confini e di territorio, senza guardare alle origini sociali e politiche del conflitto. La pulizia etnica è stata vista come un effetto collaterale della guerra, per cui la preoccupazione principale dei mediatori internazionali è stata ricercare al più presto un compromesso politico che potesse essere accettato dalle parti in causa. In quest'ottica Bianchini ha affermato:

“In tal modo l'etnicità, e non più la cittadinanza, è diventata il garante dell'unità politica dello Stato. Ciò ha aperto più problemi di quanti ne abbia risolti, poiché le minoranze rimaste non hanno ragione di essere leali verso lo Stato etnico degli altri. [...] Proprio perché lo Stato è etnico, infatti, la lealtà a esso non dipende più dal riconoscimento di un comune diritto o da un patto democratico, ma unicamente da valori linguistico-culturali che prescindono dalla forma dello Stato medesimo.¹²⁷”

Durante la guerra le leadership nazionaliste croate e serbe hanno perseguito principalmente l'obiettivo di allargare il controllo territoriale a favore della propria comunità etnica di riferimento. Attraverso la violenza sulle popolazioni civili, le milizie paramilitari hanno attivato un mercato sommerso di notevoli dimensioni che darà alla regione un'impronta economica di tipo predatorio, basata sul saccheggio sistematico delle popolazioni, sul contrabbando e sulla razzia degli aiuti umanitari¹²⁸. Ognuno dei protagonisti di questi dieci anni di guerre nei Balcani ha pensato ai propri interessi specifici, senza calcolare le conseguenze nefaste che tale atteggiamento avrebbe avuto sulle sorti della popolazione civile. L'Occidente nel suo insieme ha

¹²⁶ Rada Iveković, *Autopsia dei Balcani*, 1999, op.cit.

¹²⁷ Stefano Bianchini, *La questione jugoslava*, 1999, op.cit., p.179.

¹²⁸ Tommaso Di Francesco, *La NATO nei Balcani*, 1999, op.cit.

contribuito ad accettare e ad accentuare la crisi del sistema socialista jugoslavo, provvedendo ad assicurarsi il controllo diretto di regioni e Repubbliche fuoriuscite dalla Federazione.

Nelle prime pagine di questo lavoro ho sostenuto la tesi dell'ingenuità di qualunque approccio che consideri le vicende europee come estranee rispetto a quelle della regione balcanica; sulla base dell'analisi fatta fino a questo momento, si intende ora ribadire il medesimo concetto: le guerre jugoslave parlano di noi, delle contraddizioni irrisolte della costruzione dell'Europa e del processo di integrazione, della crisi dello Stato nazionale e del nazionalismo come risposta alla modernizzazione. Il nazionalismo è, infatti, un fenomeno presente nella genesi di tutti gli Stati moderni. Riprendendo un concetto elaborato da Ernst Gellner¹²⁹, si potrebbe affermare che esso è una specie di patriottismo che diventa pervasivo e dominante solo in certe condizioni, di fatto riscontrabili solo nel mondo moderno. Il nazionalismo favorisce lo svilupparsi di forme di identità nazionali che necessitano di una forte omogeneità culturale. Noi siamo di fronte alla scelta di una società aperta ed una chiusa, ben consapevoli che una società moderna, oggi, non possa esistere come etnicamente pura. Le identità moderne si sono formate attraverso un meccanismo di accavallamento di diversi elementi culturali derivati dalla complessità mondiale, un gioco dinamico tale da affermare la realizzazione della transetnicità nella costruzione del processo di appartenenza.

È intorno alla questione della identità/appartenenza che questa partita si gioca. Quello di cui dobbiamo essere accorti è che non si tratta di una partita neutra, e noi stessi che tentiamo di trattarne in forma "scientifica" siamo i giocatori della partita. Gran parte del lessico politico su cui sono state scritte piattaforme programmatiche, simbologie collettive, linguaggi, codici identitari ha ruotato a lungo intorno alla questione della differenza. Il nazionalismo serbo è stato etichettato – in una logica occidentale di mantenimento della distanza dall'oggetto di studio - come un

¹²⁹ Filosofo avverso alla filosofia del linguaggio, collega per più di un ventennio di Karl Popper.

nazionalismo che si differenzia da quello presente nella genesi degli Stati occidentali proprio a causa del suo carattere etnico. Ma non è certo che questa interpretazione sia da considerarsi come la più corretta: lo scontro attorno all'identità etnica è il rifiuto della storia che si eredita in nome di un'idea assoluta cui vogliamo conformarci. L'identità etnica è un'operazione che nasce da un'identificazione priva di incertezze¹³⁰, un'operazione mentale che in un qualche modo presume società chiuse, prive di mobilità interna, e soprattutto impermeabili all'afflusso di soggetti e individui che hanno le loro identità, altrove. Non avendo strumenti concettuali per classificarli e, dunque, non riconoscendo la loro identità, procediamo invece a un'identificazione che spesso non è che la spia del fatto che i segni della loro appartenenza sono per noi muti o ostili.

Le politiche della memoria e le strategie identitarie che si realizzano nello scenario sociale balcanico si modellano in parte su saperi e pratiche locali e in parte vengono rielaborate sotto la pressione e la presenza di istituzioni e organismi internazionali¹³¹. È importante tenerne conto, in quanto queste dinamiche vanno inserite e interpretate alla luce dei due principali processi politici che caratterizzano l'Europa contemporanea, e che vedono, da un lato, il procedere e l'estendersi del percorso di integrazione economica e politica e, dall'altro, la costruzione nell'area balcanica, e non solo, di barriere e confini tesi a legittimare nuovi Stati nazionali, attraverso campagne di acquisizioni o rivendicazioni territoriali, deportazioni di massa e pulizie etniche, a volte pericolosamente molto vicine al genocidio. A questi processi vanno aggiunti gli effetti della transizione del sistema politico ed economico, che crea un quadro che suggerisce una profonda revisione delle stesse rappresentazioni dei Balcani prevalenti nella cultura occidentale.

Attraverso i mutamenti imposti al tessuto sociale balcanico, questa guerra ha messo in discussione il significato della democrazia, ponendola al bivio fra

¹³⁰ T.H. Eriksen, *Ethnicity and nationalism*, 1993, op.cit.

¹³¹ Oberschall Antony, "The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia", 2000, op.cit.

cittadinanza e appartenenza etnica; legandola ai valori della differenza o al loro rifiuto; rapportandola alla unicità o alla molteplicità dei fattori di genere, di generazione o di natura ideologica, culturale, etnica, religiosa che concorrono alla definizione del bene pubblico. Questo conflitto non può essere spiegato solo in termini economici, politici o sociologici poiché vi è qualcosa d'altro che l'ha caratterizzato. Qualcosa che potrebbe essere definito come mobilitazione della memoria collettiva o come impulso di *thanatos*, che ha portato gran parte della società ad aggrapparsi ai propri miti, all'irrazionalità, all'eroica storia nazionale, alla cultura, alla tradizione epica, al folklore, alla purezza linguistica, alla devozione religiosa, a Dio e alla Patria. Questi dieci anni di guerre nei Balcani hanno messo in luce gli aspetti più drammatici della nostra epoca e hanno lasciato aperte numerose questioni: la costruzione del paradigma secondo cui le vicende balcaniche sarebbero una questione semplicemente etnico-locale ha impedito di comprendere appieno il coinvolgimento di fattori politici e sociali che interessano l'intera umanità. Non solo, ma l'interpretazione etnica ha anche permesso che le violenze delle guerre balcaniche venissero sommariamente messe a tacere con un piano di pace – gli accordi di Dayton – che ha rivelato quasi subito la sua natura di compromesso ideologico, oltre che politico, del tutto fallimentare.

CAPITOLO SECONDO

LA TRANSIZIONE DELLA SERBIA VERSO L'UNIONE EUROPEA: IL DIFFICILE RAGGIUNGIMENTO DEGLI STANDARD

2.1 La Serbia di oggi e la sfida dell'integrazione

“We have always belonged to Europe and we see the European Union as our home¹³²”: così affermava l'allora neo presidente serbo Vojislav Kostunica nell'ottobre 2000 a Biarritz, in Francia, dieci giorni dopo la caduta del regime di Milošević. La Serbia aveva appena deviato il suo cammino politico, e dopo un quarantennio di *paideia* comunista aveva dato il via a un processo di transizione verso la democrazia: alimentando le speranze di cambiamento della comunità internazionale, questo Paese dava l'impressione di chiudere l'anno 2000 assumendosi nuove responsabilità, ridisegnando le proprie istituzioni, e scommettendo sulla capacità di adeguare le proprie strutture e mentalità ai comuni standard europei. Oggi, a pochi anni dalla “rivoluzione di velluto” serba, rimane in sospeso la valutazione su quali risultati si possano definire raggiunti, e su quanto la Serbia stia riuscendo a portare a compimento quest'esperienza-pilota verso la democrazia, realmente innovativa nel suo panorama storico. Le sfide prese a cuore dalle *leadership* serbe succedutesi dopo il 2000 sono molte e ambiziose; del resto, dare attuazione a una transizione democratica in un simile contesto non significa solo occuparsi di cambiamenti in termini politici, giuridici, o istituzionali, bensì anche intervenire sulla società, attraverso sia il rafforzamento di dinamiche di cittadinanza sociale, sia l'educazione alla diversità e al rispetto dei diritti umani; è

¹³² “Issue 266” in *Serbia Unity Congress*, n.16, 2005.

necessario portare a compimento un processo di pacificazione – con l’*altro* e con il proprio passato - destinato, comunque, ad essere lungo e faticoso.

Non si può tacere che tale transizione proceda a piccoli passi, e che la Serbia si trovi – nonostante le dichiarazioni ottimistiche di alcuni suoi uomini politici - ancora lontana dal vedere l’Unione Europea come la propria “casa”. Più precisamente, il Governo stenta ad assumersi la responsabilità per i crimini commessi in passato, gli strumenti perché si creino istituzioni politiche responsabili sono lasciati nell’ombra, la libertà di espressione è minima, il sistema giudiziario è ancora fortemente controllato dal sistema politico, e in pochi sembrano davvero disposti a fare *tabula rasa* del vecchio regime¹³³. D’altra parte, il cammino verso l’accesso all’Unione Europea non si è fermato, e ciò conferma il fatto che, in questi anni, tale Paese si è gradualmente avvicinato agli standard richiesti dalla comunità internazionale, e ha portato a termine un certo numero di riforme fondamentali per poter essere candidato ad avere un’*identità* europea¹³⁴.

Prima ancora di affrontare la questione di quali siano le modifiche da approntare perché questo avvenga, e quali siano quelle già in atto, è necessaria una premessa: la sfida dell’integrazione rappresenta per la Serbia molto più di una semplice “stagione di riforme”. Al punto in cui si trova, questo Paese non può permettersi di portare avanti dei meri piani di “aggiustamento” in un “gioco a somma zero” con l’Unione Europea, costituito da riforme fittizie, in cambio di un passo in avanti nel processo di integrazione. La tecnica politica di collaborazione con la comunità internazionale in cambio di un tornaconto immediato in termini di “status” più o meno europeo non conduce a una svolta reale, ma si riduce a un involucro vuoto di cui la società serba non potrà alimentarsi a lungo. Non solo, dunque, bisogna affrettare il passo di alcuni cambiamenti in atto, ma c’è bisogno anche di riforme istituzionali che esulino, o meglio, vadano oltre, il cosiddetto

¹³³ Stefano Bianchini – Marta Dassù, *Guida ai Paesi dell’Europa centrale orientale e balcanica*, 2004, op.cit.

¹³⁴ Jasna Andjelic, “*Serbie: un billet pour l’Europe s’il vous plait*”, 29-01-2005, cfr. <http://balkanscourrier.info>.

processo di transizione democratica: l'integrazione è una sfida di dimensioni maggiori, una sorta di “*transition plus*” che la Serbia riuscirà ad affrontare solo con riforme sostanziali, tangibili e concrete. L'elezione del 2000 è stata un punto di partenza, ma nulla più di questo: essa ha aperto l'orizzonte del futuro politico serbo a due alternative, quella del cambiamento effettivo – nel suo potenziale ruolo di *turning point* - e quella dell'adattamento passivo a un nuovo periodo storico, fatto forse di riforme, ma diverso solo in superficie dal precedente. Da allora, sono dovuti passare più di quattro anni prima che la Serbia abbia potuto ricevere l'approvazione dello Studio di fattibilità dall'Unione Europea, in ultima posizione in termini di tempo rispetto agli altri Paesi d'Europa¹³⁵: questo documento rappresenta il vero “via libera” dell'Unione ai processi di stabilizzazione, associazione, e negoziazione, ed, in quanto tale, rappresenta sicuramente un traguardo. Ma il fatto che sia stato ottenuto solo nel 2005 dimostra che il lavoro di stabilizzazione economica e politica del Paese ha incontrato molti ostacoli, alcuni di difficile risoluzione. Basti pensare al fatto che in questo lavoro di analisi – per maggiore semplicità - si nomina sempre la Serbia come se fosse un Paese a sé stante, anche se si è ben consapevoli che uno dei maggiori rallentamenti del processo di adesione all'UE è dato dalla difficoltà di armonizzazione economica e istituzionale della Serbia con il Montenegro, due Stati uniti in un'unica entità politica dal 2003. Un altro problema effettivo è quello che concerne la regione del Kosovo, il cui *status* è una questione da risolvere al più presto se si intende porre basi durature al processo di stabilizzazione dell'area balcanica. La sfida dell'integrazione è, dunque, quella su cui bisogna concentrarsi, non solo attraverso riforme politiche, ma anche attraverso un lavoro di *self-consciousness building* nella società civile¹³⁶. È necessario che la popolazione serba capisca che i cambiamenti non possono avvenire *dopo* l'entrata del Paese nell'UE,

¹³⁵ Maurizio Cabona (a cura di), *Serbia ed Europa. Contro l'aggressione della Nato*, Genova, Edizioni Graphos, 1999.

¹³⁶ Giovanna Campani – Francesco Carchedi – Giovanni Mottura, *Migranti, rifugiati e nomadi: Europa dell'Est in movimento*, Torino, L'Harmattan Italia, 1998.

bensi devono essere portati a termine *prima*, durante il processo di preparazione alla *membership*.

Come è stato ampiamente analizzato nel primo capitolo, il principale supporto dei regimi nazionalisti è sempre stato il centralismo autoritario, ed è questa la ragione per cui oggi, con la consapevolezza degli errori passati, sarebbe opportuno che in Serbia e Montenegro il processo di consolidamento democratico avvenisse dal basso, attraverso il maggior decentramento amministrativo possibile¹³⁷. Chi è privo di risorse economiche e non vede nessuna prospettiva di sviluppo ricerca nella difesa esasperata dell'identità culturale, individuale e collettiva, una compensazione alle proprie, tangibili, paure. La popolazione di questa regione non solo vive in una situazione economica precaria da molto tempo, ma è abituata a non avere controllo né potere su molte decisioni che la riguardano direttamente e che influenzano la sua vita quotidiana. Perché la miccia dell'identità culturale non riprenda fuoco è necessario che la popolazione torni ad essere il "tessuto" della società; essa deve partecipare il più ampiamente possibile alla risoluzione di questo problema, aiutata da quegli organismi, primo fra tutti l'Unione Europea, che intendono favorire un processo di pacificazione. In tal modo si sbloccherebbe una situazione economica difficile, si creerebbero prospettive di sviluppo locale, e si agevolerebbe la crescita dell'intera regione, fattore chiave per consolidare strumenti di democrazia e di pacifica convivenza¹³⁸.

2.2 Il cammino verso l'approvazione dello Studio di fattibilità

Il cammino della Serbia verso l'Unione Europea inizia ufficialmente nell'aprile del 2005, momento in cui viene approvato il cosiddetto Studio di fattibilità; attraverso questo documento l'UE inserisce definitivamente la regione

¹³⁷ Alessandro Rotta, "La politica di prossimità e i partenariati territoriali per il decentramento nei Balcani", 2004, cfr. www.cespi.it.

¹³⁸ Cooperazione italiana - ILO - UNOPS, , *Le agenzie di sviluppo economico locale*, Roma, Eurada, 2000.

balcanica nel proprio futuro, ponendo fine a una serie di posticipazioni causate soprattutto dalla mancata collaborazione del Paese con il Tribunale Penale Internazionale dell'Aia. Il processo di avvicinamento all'Unione, infatti, era già in corso da qualche anno, ma, nonostante incontri diplomatici e conferenze internazionali, sembrava mancasse una reale volontà di dare il via al cammino verso l'adesione. Vero è che la Serbia era poco incline all'attuazione di alcuni dei cambiamenti richiesti dalla comunità degli Stati europei. Dall'altra parte, però, per qualche tempo si è assistito a dichiarazioni e prese di posizione da entrambe le parti, che sarebbero state un buon punto di partenza se fossero state seguite da effettivi accordi e riforme, ma, di fatto, si limitavano ad essere manifestazioni di intenzione prive di conseguenze pratiche. Attraverso la Commissione Internazionale per i Balcani, per esempio, l'UE aveva reso note più volte le ragioni del suo interesse all'integrazione della Serbia, sottolineando la capacità di tale Paese – e del processo di integrazione dell'Europa sud-orientale - di disinnescare i rischi per la stabilità dell'intero continente¹³⁹. Certo, sarebbe ingeneroso non riconoscere che determinate occasioni formali hanno condotto anche a prese di decisioni concrete; è il caso dell'accordo di Belgrado del marzo 2002 tra i presidenti della Serbia e del Montenegro: in quest'occasione i due politici si accordarono – in presenza dell'Alto Rappresentante dell'Unione Europea Javier Solana – per la costruzione di una qualche forma di comunità tra i due Paesi. Tale decisione avrebbe assicurato alla nuova entità politica l'entrata nel Consiglio d'Europa, sbloccando gli ingranaggi di un meccanismo di integrazione che andava a rilento¹⁴⁰. Per quanto non si possa negare che ciò sia da considerare un traguardo, è opportuno tenere presente che la Serbia entrò nel Consiglio d'Europa solo nel 2003, in ritardo rispetto ad altri Paesi balcanici, e persino rispetto alla Bosnia-

¹³⁹ ICS, Dossier ricostruzione Balcani, Genova, ICS, 2001.

¹⁴⁰ Sul processo di nascita dell'Unione di Serbia e Montenegro e sui problemi annessi si veda il paragrafo 2.5.1.

Erzegovina, Stato ben più frammentato, non paragonabile ad essa in quanto a livello di povertà, difficoltà di ricostruzione post-bellica e problemi economici.

Il 2002, comunque, fu anche l'anno in cui si giunse alla conclusione dell'iter di approvazione del 'Piano di armonizzazione dei mercati di Serbia e Montenegro', che permise alla Commissione Europea di dare inizio allo Studio di fattibilità, per l'avvio dei negoziati sull'accordo di associazione. Da questo momento in poi, il processo di adesione subì un'accelerazione: il 28 ottobre del 2002 fu organizzato un Vertice di giustizia e Affari interni allargato ai Balcani occidentali, seguito il 9 dicembre dal Foro UE-Balcani. Quest'ultima occasione testimoniò della relazione inclusiva che l'UE intendeva stabilire con i Paesi della Regione, e consentì di discutere le questioni di interesse comune, prima tra tutte quella delle riforme necessarie ai fini dell'adesione. L'UE ha anche confermato il suo pieno sostegno all'integrazione serba, tramite l'adozione di una serie di misure concrete, tra cui l'istituzionalizzazione del dialogo politico, la concessione di una maggiore assistenza macrofinanziaria, e l'avvio del negoziato per un accordo sul commercio dei prodotti tessili¹⁴¹.

Nel giugno del 2003 venne organizzato il Consiglio Europeo di Salonicco, dove furono ribaditi i più importanti principi condivisi dai Paesi membri dell'UE, e quelli "condannati": tra questi l'estremismo e la violenza penale, politica, o etnica. Inoltre, venne riconfermato il sostegno europeo alla regione balcanica, sottolineando per la prima volta la necessità di un adeguamento delle stesse strutture di accoglienza, ovvero quelle interne all'UE, nonché l'adozione di nuove norme da parte europea. A Salonicco, si sottolineò anche l'importanza del rispetto dei criteri di Copenaghen e delle condizioni del Vertice di Zagabria da parte dei Paesi potenzialmente candidati all'integrazione¹⁴², nonché l'importanza della

¹⁴¹ www.ue2003.it

¹⁴² Il vertice di Copenaghen risale al 13 dicembre 2002; l'Unione Europea in quest'occasione ha concluso le trattative di adesione con otto Paesi d'Europa centrale e orientale, e con Cipro e Malta. I criteri politici di adesione sono la tutela dei diritti dell'uomo, la protezione delle minoranze culturali, la democrazia e lo Stato di diritto.

collaborazione con la Corte Penale dell'Aia, in quanto “fare giustizia sui crimini di guerra costituisce un imperativo giuridico, politico e morale¹⁴³”. Si diede poi risalto al fatto che i progressi sul cammino europeo dipendano dall'attuazione di importanti riforme, in settori quali il rafforzamento dello Stato di diritto, la lotta contro la criminalità organizzata, l'immigrazione clandestina, e il miglioramento della capacità amministrativa dei Paesi. Da ultimo, è importante ai fini di quest'analisi ricordare che a Salonicco venne ribadita per l'ennesima volta l'importanza della cooperazione regionale nel processo di integrazione: fu infatti ripetuto a più riprese che l'avvicinamento all'UE sarebbe stato inscindibile dallo sviluppo della cooperazione regionale. I Paesi dei Balcani occidentali, in quest'occasione, si dissero pronti all'attuazione di riforme in materia di zone di libero scambio a livello regionale, circolazione senza l'obbligo del visto all'interno della regione, creazione di mercati dell'elettricità e del gas a livello regionale, sviluppo delle infrastrutture di trasporto, di energia e di telecomunicazioni, gestione dell'ambiente e delle risorse idriche, ricerca e sviluppo tecnologico, cooperazione transfrontaliera e cooperazione parlamentare¹⁴⁴.

Si può davvero sostenere che l'approvazione dello Studio di fattibilità per l'associazione della Serbia sia avvenuta a fatica, e che non ci sia stato quasi nulla di “automatico” nel cammino verso l'integrazione. A distanza di cinque anni dalla caduta del regime, non tutte le condizioni richieste dall'UE sono state soddisfatte, e non tutte le norme di funzionamento istituzionale né di comportamento sociale serbo sono accettate dall'Europa a 25; quel che è più grave, è che sembra che i motivi di rallentamento di qualche anno fa siano gli stessi che ancora oggi frenano i rapporti tra la Serbia e l'UE; d'altronde, a ben vedere, per questo Paese non si tratta di affrontare una fase di “riassestamento” della democrazia, bensì di portare a

¹⁴³Per approfondimenti si rinvia al sito: [www. Governo.it/GovernoInforma/Dossier/cons_europeo_salonicco_03/index.html](http://www.Governo.it/GovernoInforma/Dossier/cons_europeo_salonicco_03/index.html).

¹⁴⁴ Ibidem.

compimento l'adozione di un sistema politico del tutto nuovo, una *transition plus* rispetto al periodo precedente.

2.3 I diversi significati del “via libera”, per l'UE e per la Serbia

Lo Studio di fattibilità è un documento che copre diverse aree tematiche relative al raggiungimento delle condizioni politiche ed economiche poste dall'Unione Europea per la *membership*: è la preparazione, sulla carta, dell'Accordo di stabilizzazione e associazione. Esso si basa sulla convinzione, da parte europea, che il “via libera ufficiale” sia destinato a restare solo un'idea sulla carta se sarà incapace di dirigere gli Stati balcanici verso l'assunzione del modello “civile” e democratico degli Stati già membri. A fianco e prima dei parametri economici, l'UE ha individuato standard di adesione per i Paesi dell'Europa orientale riguardanti i diritti umani e delle minoranze, la “democrazia reale¹⁴⁵”, lo smantellamento della corruzione e del crimine organizzato, la partecipazione della società civile alla vita pubblica¹⁴⁶. Essa non si è dunque limitata a calcoli economici e a graduatorie tra gli Stati candidati, bensì ha dato degli *aut-aut* relativamente restrittivi riguardanti svariati settori della vita del Paese esaminato. Tra queste, il dialogo politico, la cooperazione regionale, la creazione di un'area di libero commercio, le metodologie per far proprie le regole europee nel campo della competitività, nonché nel campo dei diritti di proprietà intellettuale.

È quindi di particolare urgenza far sì che la Serbia modifichi le proprie istituzioni e le dinamiche della sua società sulle basi dei diritti del singolo cittadino - e non sui diritti collettivi -, se si vuole evitare che lo Studio di fattibilità, e la conseguente conclusione dell'Accordo di stabilizzazione ed associazione (SAA)

¹⁴⁵ Il concetto di “democrazia reale” rimanda sostanzialmente alla differenza che Norberto Bobbio ha stabilito tra democrazia formale e sostanziale. Per approfondimenti si rimanda al capitolo III.

¹⁴⁶ Si rimanda al sito <http://www.delscg.cec.eu.int/en/index.htm>

perdano la loro spinta propulsiva¹⁴⁷. L'attuazione di un sistema pienamente democratico ha bisogno di diverso tempo; necessita, infatti, del pieno riconoscimento – sostanziale, non solo formale - dei diritti fondamentali della persona. Va da sé che il rifiuto dell'etno-nazionalismo deve essere alla base del cambiamento. La cittadinanza europea è fondata sulla libera circolazione non solo delle merci e dei capitali ma anche delle persone e delle idee, fattori del tutto incompatibili con le restrizioni degli spazi di agibilità democratica dettate dalle politiche di estremizzazione delle specificità etniche.

Per la Serbia, dunque, si è aperta da circa un anno una nuova fase, che, così come era accaduto nell'ottobre del 2000, apre prospettive inedite nelle potenzialità di avvicinamento alla democrazia. Perché ciò divenga effettivo, è però necessario che siano messe in atto riforme ad ampio spettro: non solo socio-economiche, ma anche culturali, “umane”. La società civile ha bisogno di uscire dall'isolamento in cui l'hanno costretta anni di regime, ha bisogno di ricominciare a nutrirsi di libertà intellettuale e di pensiero. Perché lo Studio di fattibilità dimostri tutte le sue potenzialità, è necessario che ognuno faccia la sua parte: i politici, attraverso la collaborazione con il tribunale dell'Aia e l'attuazione delle riforme richieste, e la popolazione, attraverso lo sfaldamento di un nuovo regime, quello dell'omertà sul passato. A tal proposito, secondo Nataša Kandić, fondatrice del Fond za Humanitarno Pravo - Centro per il diritto umanitario¹⁴⁸-, ciò che dovrebbe innanzitutto cambiare è il clima che si respira nelle città serbe: non c'è un messaggio politico che indichi che un cittadino che si espone sui crimini commessi rappresenta un contributo alla giustizia e alla società; la “virtù civile” in Serbia è cosa ben

¹⁴⁷ Cristophe Solioz, *“Il processo di integrazione europea tra utopia e disincanto”*, 2005. Per approfondimenti si rimanda al sito www.osservatorioBalceni.org.

¹⁴⁸ Nataša Kandić, secondo il “Time Magazine” è da considerarsi tra i 36 “eroi europei”. Fondatrice a Belgrado di quest'organizzazione non governativa per i diritti umani, lotta da anni per il riconoscimento dei crimini di guerra degli anni '90 da parte serba. Spesso vittima di attacchi da parte delle frange più nazionaliste e radicali della società, è stata anche oggetto di un procedimento penale per diffamazione avviato dalla Procura di Belgrado. Per approfondimenti si rimanda al sito <http://www.time.com/time/europe/hero/natasakandic.html> e al sito <http://www.osservatorioBalceni.org/article/articleview/4971/1/49/>.

diversa dalla capacità – e dal coraggio – di affrontare il passato contribuendo con le informazioni che si conoscono. Al contrario, “quando qualcuno porta una testimonianza sui crimini commessi lo si tratta come un traditore”¹⁴⁹. La Commissione Europea ha ormai riconosciuto i progressi compiuti dall’Unione di Serbia e Montenegro sia in ambito istituzionale e di politica interna - rispetto al processo di pacificazione e di normalizzazione delle relazioni interetniche - sia di politica estera, riguardo alla collaborazione fornita al Tribunale Penale Internazionale dell’Aia¹⁵⁰. Ora sta alle forze politiche interne, non solo statali, non deludere le speranze di un reale allargamento dell’Unione.

I negoziati per l’inizio ufficiale delle trattative di associazione – e quindi per l’approvazione del *Feasibility study* – si sono aperti il 10 aprile del 2005, con una cerimonia tenuta a Belgrado, alla presenza del Commissario europeo all’allargamento Olli Rehn, del Presidente federale Svetozar Marović, del premier serbo Vojislav Kostunica e di quello montenegrino Milo Djukanović¹⁵¹. Gli intervenuti, oltre ad aver sottolineato che questo momento apre una nuova fase nelle relazioni tra Serbia Montenegro ed Unione Europea, hanno evidenziato che l’Accordo di stabilizzazione ed associazione creerà le prime relazioni contrattuali tra le due parti ed avvicinerà l’economia del Paese a quelle europee¹⁵². Olli Rehn ha affermato che diventare membro dell’UE per la Serbia e Montenegro significherebbe “più diritti per i cittadini, prospettive economiche e standard di vita migliori, e relazioni con i Paesi vicini più efficaci”¹⁵³. Egli ha inoltre insistito sul

¹⁴⁹ Intervista di Luka Zanoni a Natasa Kandic intitolata “Affrontare il passato” del 31-10-05, tratta da www.osservatorioBalcani.org.

¹⁵⁰ Si rimanda al sito <http://www.esteri.it/ita>.

¹⁵¹ Commission of the European Communities, Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union, Brussels, 12-04-05.

¹⁵² Rehn ha inoltre sottolineato che la questione relativa al futuro dell’Unione di Serbia e Montenegro non dovrebbe ostacolare i negoziati ed ha aggiunto che la possibile separazione del Montenegro comporterebbe un ritardo nel completamento dei negoziati.

¹⁵³ Andrea Rossini – Luka Zanoni, «*Olli Rehn: una road map per i Balcani*», 2005. Per approfondimenti si rimanda al sito <http://osservatorioBalcani.org/article/articleview/4855/1/9/>.

fatto che le fondamentali precondizioni per i buoni rapporti con l'UE sono il rispetto e la protezione delle minoranze, lo smantellamento della corruzione e del crimine organizzato, il rispetto dei diritti umani e lo Stato di diritto.

Per quanto concerne le reazioni dei politici serbi al raggiungimento di tale traguardo, è opportuno tenere presente che le numerose dichiarazioni "rassicuranti" sullo stadio di integrazione della Serbia - seguite alla firma del documento - spesso non si basavano su dati reali. Per esempio, Milan Parivodić, Ministro serbo delle Relazioni Economiche con l'estero, ha dichiarato, in diverse occasioni, che la valutazione positiva dello Studio di fattibilità è la dimostrazione che la Serbia è sulla buona via per l'ingresso nell'UE, e che la maggior parte delle riforme necessarie sono già state realizzate¹⁵⁴. Questa è una delle strategie politiche più spesso utilizzate dai politici serbi nelle loro dichiarazioni pubbliche, durante le quali la maggior parte di questi si dicono convinti che la Serbia non solo si trovi già sulla via della democrazia, ma abbia anche poco ancora da fare per rendere le sue istituzioni più conformi agli standard europei. In realtà, i fatti dimostrano che la verità è un'altra e che la soglia dell'immobilismo è molto vicina, soprattutto ora che il più grande passo avanti è avvenuto, con l'inizio degli accordi di associazione; d'altronde, il rischio che il processo si areni è reale, se si pensa che l'approvazione da parte europea dell'inizio del processo di integrazione è considerata dalla maggior parte dei politici più come traguardo che come punto di partenza. Dall'aprile 2005, alcune tra le questioni più urgenti frenano ancora il processo, poiché non sono state risolte; basti pensare all'arresto del criminale di guerra Ratko Mladic¹⁵⁵, ancora latitante. La strategia comunicativa della maggior parte dei politici serbi convince la popolazione a crederci già pronta per un'integrazione che di fatto necessita ancora di riforme tutt'altro che parziali; in questo modo, nel momento in cui il processo subisce una battuta d'arresto o solo un rallentamento per qualsivoglia motivo, è facile che i serbi

¹⁵⁴ Lejla Sadović, « *La porte de l'Europe s'entouvre pour la Serbie* », in www.balkanscourier.info/article5354.html

¹⁵⁵ Ratko Mladic è l'ex-comandante dell'esercito serbo di Bosnia.

si sentano vittime dell'ennesima ingiustizia. Da qui, la facile strumentalizzazione politica, nei confronti dei cittadini, di un sentimento di ostilità verso un'Europa che si finge vicina, ma in realtà dubita di voler stringere con la Serbia rapporti di "fratellanza". La popolazione serba ha dimostrato spesso di avere la sensazione che l'Europa non sia affatto convinta di questo effettivo, futuro, ingresso, e utilizzi i documenti di adesione come un *input* a delle riforme di cui per i serbi è difficile capire l'utilità, se non quella di destabilizzare le attuali strutture.

A dimostrazione dell'ottimismo che pervade gli uomini di Stato, il Vice primo ministro serbo Miroljub Labus ha annunciato in diverse occasioni pubbliche che la Serbia e il Montenegro potrebbero entrare nell'UE prima del 2012¹⁵⁶. La realtà è che questi Paesi restano gli ultimi angoli di terra balcanica occidentale ad avere ricevuto l'approvazione dello Studio di fattibilità, che, già da anni, è oggetto di studio in Albania e in Macedonia. Oltretutto, il fatto di alimentare la speranza dell'entrata in Unione Europea appoggiandosi su speranze tangibili, ad esempio ipotizzando delle scadenze prossime, può avere un senso dal punto di vista politico, ma non necessariamente si traduce in riforme concrete per far sì che questo avvenga. Ciò su cui bisognerebbe concentrare le energie, e confermare i propri sforzi, sono le negoziazioni e le riforme economiche, legislative e sociali necessarie all'ingresso, ben descritte nel *Feasibility Report* dell'aprile 2005¹⁵⁷.

2.4 I termini del contratto tra l'Unione Europea e la Serbia

L'approvazione dello Studio di fattibilità rappresenta a tutti gli effetti il primo passo formale per qualunque Paese intenda portare a compimento l'integrazione nell'Unione Europea, in quanto è *il* segnale politico di consenso all'avvio del

¹⁵⁶ Intellinews – Elab.Informest, *Passi avanti nel processo di avvicinamento all'UE*, 06-09-2005. Per approfondimenti si rimanda al sito <http://www.informest.it/news/dettaglioNews.aspx?id=5438>.

¹⁵⁷ Intervista di Andrea Rossini a Carla del Ponte per www.osservatorioBalcani.org, avvenuta durante la conferenza internazionale di Ginevra dell'ottobre 2005 su "*La Bosnia a dieci anni da Dayton*".

processo da parte di tutti gli Stati membri: si può considerare a tutti gli effetti un contratto tra l'UE e il Paese in questione. Il documento può essere suddiviso in diverse parti, che trattano analiticamente i diversi settori di collaborazione con l'UE preliminari all'integrazione. Si cercherà, dunque, di dare una breve panoramica dei termini di questo rapporto contrattuale, stabilito con l'approvazione dello *Stabilisation and Association Agreement* (SAA) da parte della Commissione di allargamento dell'UE, approvato poi da tutti gli Stati membri. È opportuno precisare che questo documento è rivolto all'Unione di Serbia e Montenegro, entità politica nata nel 2003, ultima forma di sopravvivenza dell'ex-Federazione Jugoslava; tuttavia, si riporteranno i soli dati relativi allo Stato della Serbia, con lo scopo di concentrarsi su questo territorio e sulle sfide che sta affrontando, ma consapevoli che le relazioni con il Montenegro non sono ancora chiare, e sono uno dei principali motivi di rallentamento del processo di integrazione.

2.4.1 La collaborazione sul piano economico

Il principio di base delle *policies* che la Serbia deve portare avanti è il rispetto dell'economia di mercato, che deve essere inserita in un ambiente macroeconomico stabile, e in un *framework* istituzionale solido. Per ciò che riguarda le riforme interne, il Paese deve intensificare le politiche di liberalizzazione dei prezzi, di rafforzamento del settore privato e di slancio alle politiche finanziarie. Secondo il *Feasibility report* dell'aprile 2005, infatti, la Serbia ha fatto molti passi negli ultimi anni, nonostante alcuni momenti in cui la situazione è sembrata degenerare – come dopo l'omicidio di Djindjic -; in particolare, il Parlamento serbo ha adottato molte nuove leggi nella sfera economica e finanziaria, in direzione di un avvicinamento agli *standard* europei. Nonostante ciò, il livello di disoccupazione resta molto alto, anche se, a questo proposito, è necessario tenere conto di quei settori di popolazione che pur essendo registrati come “disoccupati”, non sono in cerca di un lavoro, in

quanto ricevono *benefits* dallo Stato¹⁵⁸. La Serbia deve inoltre lavorare sulla competitività interna e internazionale delle proprie aziende, nonché attuare politiche mirate agli investimenti e riequilibrare la bilancia dei pagamenti. La politica monetaria e fiscale rigorosa imposta dal processo riformista ha condotto a buoni risultati, aumentando la trasparenza e il consolidamento del settore; nonostante tali progressi, la ripresa dell'economia serba e la sostenibilità fiscale rimangono due tra le più grandi sfide del Paese. Il processo di rafforzamento macroeconomico non ha peraltro potuto fare a meno di risentire della generale situazione di crisi a livello mondiale e dei rallentamenti registrati dagli stessi Paesi europei. Non a caso, anche dal punto di vista commerciale la bilancia dei pagamenti ha registrato un andamento negativo, tale da comportare anche una crescita del deficit e una carenza di capitali esteri. Detto ciò, è importante ricordare che la Serbia non fa ancora parte del World Trade Organisation, a differenza di altri Paesi del sud-est Europa in negoziazione con l'UE: essa non ha ancora portato a termine alcune riforme di base sulla liberalizzazione del mercato, e ciò le compromette il raggiungimento di una serie di altri traguardi¹⁵⁹. Dal 2000 si è assistito all'abolizione del controllo sui prezzi della maggior parte dei beni, ad eccezione dei medicinali, dell'elettricità, dei servizi pubblici, e degli articoli alimentari; per queste ultime categorie, esso è diminuito gradualmente nel tempo, ma non ancora del tutto. La nuova legge in materia prevede, infatti, libertà sui prezzi di tutti i tipi di articoli e quasi tutti i tipi di servizi ad eccezione di alcune forniture energetiche. Per ciò che concerne il processo di privatizzazione, esso procede lentamente, così come è ancora allo stadio nascente il processo di ristrutturazione delle grandi industrie, quali quelle della

¹⁵⁸ Commission of the European Communities, Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association agreement with the European Union, Brussel, 12-04-05, op.cit.

¹⁵⁹ Secondo il Ministro serbo delle relazioni economiche internazionali, Milan Parivodić, la Serbia entrerà nel World Trade Organisation – WTO - nel 2008. Secondo lui, questa è la preconditione per l'accesso nell'Unione Europea e si tratta di due processi paralleli che si condizionano parallelamente l'uno con l'altro. Per approfondimenti si rimanda al sito del Governo serbo: http://www.mfa.gov.yu/Policy/Multilateral/OMO/080905_e.html.

telecomunicazione, dell'energia, e dei trasporti; raggiungere un livello di competitività in questi settori è un'altra delle grandi sfide che la Serbia deve vincere prima dell'adesione all'UE. La nota positiva riportata dal *Feasibility report* riguarda le riforme nel settore della finanza, che sono state relativamente efficaci: dopo anni di crisi di liquidità e mancanza di intermediazione finanziaria, il sistema bancario è stato risanato e ristrutturato. Dal 2002, le banche in passivo sono state liquidate o sottoposte a una procedura di bancarotta, e sono entrate nel sistema le banche straniere; tali dinamiche hanno permesso un aumento della fiducia nel sistema bancario e un'accelerazione del processo di ri-monetizzazione¹⁶⁰.

Nell'ambito delle relazioni internazionali, l'SAA ha come obiettivo la promozione di relazioni economiche e commerciali tra la Serbia e l'UE, con la prospettiva di creare zone di mercato libero, di regolarizzare il movimento di lavoratori, servizi e capitali, e di attuare parallelamente un approfondimento del dialogo politico. Tale accordo preferenziale prevede, nel medio periodo, una cooperazione ad ampio raggio per sostenere l'integrazione della Serbia nei programmi e nelle strutture europei, e include anche l'impegno da parte serba ad armonizzare progressivamente la propria legislazione con quella dell'UE, soprattutto nelle aree chiave del mercato interno¹⁶¹. Infatti, rimane centrale il problema di modernizzare il quadro delle norme giuridiche e amministrative; lo sviluppo economico e la presenza degli investitori stranieri in Serbia dipende anche dalla reale capacità del Governo di creare loro un ambiente favorevole, ossia in primo luogo un clima politicamente e socialmente stabile.

Concludendo, secondo il rapporto della Banca Mondiale "Doing Business in 2006: Creating Jobs", la Serbia Montenegro è il Paese che ha attuato nel modo migliore le riforme economiche nel corso del 2004¹⁶². Il Paese ha infatti compiuto dei progressi in otto delle dieci aree prese in esame dalla Banca, ovvero l'avvio di

¹⁶⁰ Ibidem.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² SETimes - Elab.Informest, "La Banca Mondiale valuta positivamente le riforme" in <http://www.informest.it/news/dettaglioNews.aspx?id=5567>, 13-09-2005.

un'impresa, l'ottenimento di licenze, le assunzioni ed i licenziamenti, la registrazione della proprietà, l'ottenimento di prestiti, il pagamento delle tasse, l'applicazione dei contratti e la chiusura delle attività. Le uniche due aree che non hanno registrato progressi sono la protezione degli investitori ed il commercio transfrontaliero¹⁶³. I “decisori politici” hanno adottato, secondo la Banca Mondiale, alcune tra le procedure migliori rispetto all'area dell'Europa centrale e, attualmente, il quadro dei regolamenti è il più soddisfacente tra quelli di tutti Paesi balcanici.

2.4.2 La collaborazione sul piano giuridico

La collaborazione sul piano giuridico si basa innanzitutto sulla cooperazione con il Tribunale dell'Aia, organismo nato nel febbraio del 1993, originariamente con l'intento di “processare persone responsabili di serie violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nel territorio dell'ex-Jugoslavia a partire dal 1991”¹⁶⁴. A dimostrazione dell'importanza del fattore “giustizia”, è sufficiente considerare la tempistica con cui sta procedendo il processo di integrazione. Dopo anni in cui la Serbia è rimasta in uno stato quasi letargico, molto carente dal punto di vista del contributo delle Autorità locali alla Corte dell'Aia, nei primi tre mesi del 2005 Belgrado ha radicalmente cambiato il suo atteggiamento politico verso i criminali di guerra. Sedici persone, fino ad allora latitanti, sono state consegnate alla giustizia e ciò ha certamente inciso sull'approvazione dello Studio di fattibilità – avvenuta il mese successivo – da parte del Procuratore Generale del Tribunale, Carla Del Ponte. Con ciò non si intende dire che la Serbia abbia definitivamente voltato pagina con il passato e portato a compimento tutte le riforme della giustizia richieste dall'UE; come si accennava nei precedenti paragrafi, la consegna di alcuni

¹⁶³ Tra i maggiori risultati ottenuti dalle autorità locali vi sono la riduzione del tempo necessario per avviare un'impresa - da 51 a 15 giorni -, assieme alla diminuzione del tempo necessario per risolvere delle dispute commerciali - da 1.028 a 635 giorni -.

¹⁶⁴ “First Annual Report of the International Tribunal”, 29-08-94. Per approfondimenti si rimanda al sito <http://www.un.org/icty/rappannu-e/1994/index.htm>.

criminali – e comunque, non di tutti – in cambio di concessioni politiche è ben diversa dall'ammissione delle responsabilità del passato da parte degli alti vertici politici serbi. Il Paese dimostra di essere ben lontano dal riconoscimento dei crimini, dall'individuazione dei colpevoli, dall'attuazione di quei principi che permetterebbero alle vittime di sapere la verità e allo Stato di adempiere l'obbligo di svelare i retroscena della storia recente¹⁶⁵. Il desiderio, dopo dieci anni di guerre, di riaprire le ferite e mettere in discussione i propri comportamenti è fiavole da parte dei politici, ma anche da parte della società civile, la quale pare intenzionata e ben disposta verso l'integrazione europea, ma sembra tirarsi indietro quando si tratta di testimoniare – e quindi, di rischiare l'esposizione - in nome di un principio superiore, quello di legalità. Non è possibile, infatti, per una comunità, agire per la rinascita del proprio contesto territoriale, pensare di farlo con criteri di sostenibilità, se si lascia non indagato ciò che è avvenuto in passato. Sono molti i criminali di guerra ancora latitanti, tra cui il più noto resta Ratko Mladic, accusato del genocidio di Srebrenica avvenuto nel luglio del 1995, senza la consegna del quale il processo di integrazione in Unione Europea ha minacciato più volte di arenarsi. Nonostante le gerarchie al potere in Serbia non credano che la “questione Mladic” possa influire particolarmente sull'effettiva adesione, è comunque difficile che i membri dell'Unione Europea accettino un Paese con tali problemi alle spalle. Sembra per ora accertato che questo criminale si trovi in Serbia protetto da alcune frange dell'esercito, ma la sua localizzazione è evidentemente ostacolata e volutamente protetta¹⁶⁶.

In ogni caso, non c'è dubbio che dal punto di vista della collaborazione giuridica la Serbia abbia fatto importanti passi avanti in questi anni: a Zagabria, a Belgrado e a Sarajevo sono stati costituiti dei tribunali locali, i cosiddetti *State Court*, nell'attività dei quali si ripone molta fiducia, confidando fortemente nella

¹⁶⁵ Silvia Matteucci, *Gli altri Balcani. Associazionismo, media indipendenti e intellettuali nei Paesi balcanici*, Trieste, Asterios Editore, 2000.

¹⁶⁶ Laurent Rouy, «*Ratko Mladic localisé en Serbie centrale*», in <http://balkans.courriers.info/article5561.html>, 10-06-2005.

professionalità dei procuratori, e nel supporto politico all'attività giudiziaria dei magistrati. Inoltre, il 14 aprile 2003 è stata emendata una legge di cooperazione con il Tribunale dell'Aia, che ha sbloccato una situazione di quasi completa paralisi. La nuova Assemblea Federale ha abolito una clausola che limitava le estradizioni di incriminati nel periodo precedente il varo della legge, nell'aprile 2002, e ha modificato altri aspetti minori della normativa per rendere più agevole il rapporto tra Belgrado e l'Aia.

Sul Tribunale è necessario fare una parentesi per ciò che concerne le sue origini, strettamente connesse con i meccanismi del suo malfunzionamento di oggi¹⁶⁷. Innanzitutto questo organismo non è nato a seguito di un trattato tra Stati, ma come risposta giudiziaria alla situazione creatasi in ex-Jugoslavia, attraverso l'approvazione della Risoluzione n.808 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale dinamica ha contribuito ad esporlo a diverse critiche: un organo nato ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite ha una legittimità minore rispetto al risultato di un accordo tra Stati; tuttavia tutti i protagonisti, al momento della risoluzione, hanno concordato sull'eccessiva lentezza del secondo metodo di realizzazione, optando per il capitolo VII. Dal Tribunale ci si attendeva un guadagno politico immediato, ovvero giustizia e non solo; il Consiglio di Sicurezza lo pensava anche come "potente deterrente per tutte le parti contro la continuata partecipazione in atti inumani¹⁶⁸". Sembra, invece, che si siano riposte troppe speranze in questo organismo di giustizia internazionale, oggi sommerso da capi di accusa molto vasti; alcuni criminali di guerra – primo fra tutti Slobodan Milošević – sono in grado di prendere tempo e di attuare continui rinvii alle procedure, mettendo in crisi l'intero sistema. La data di scadenza – di cui gli imputati sono ben consci – è stata posta, fin

¹⁶⁷ Pierre Hazan, *La justice face à la guerre. De Nuremberg à la Haye*, Paris, Stock, 2000.

¹⁶⁸ "In short, the Tribunal is intended to act as a powerful deterrent to all parties against continued participation in inhuman acts". Per approfondimenti si rimanda al sito www.un.org/icty.

dall'inizio, al 2008 per i processi in primo grado e al 2010 per quelli in appello, ma difficilmente l'Aia riuscirà a mantenere le promesse¹⁶⁹.

Collaborazione giuridica significa non soltanto collaborazione con la Corte Internazionale dell'Aia, ma anche rafforzamento delle istituzioni e dello Stato di diritto: la creazione di uno spazio di legalità, di sicurezza, di efficienza amministrativa e giuridica è una delle precondizioni per l'SAA. Tali riforme devono avvenire con lo scopo immediato del "benessere" dei cittadini, ma non possono limitarsi a questo. È necessario uno sguardo politico più lungimirante, ovvero che consideri i cambiamenti come necessari allo sviluppo economico e all'attrazione degli investimenti esteri. Solo essi possono portare la Serbia ad essere un futuro centro di interesse per la cooperazione internazionale. Secondo il *Feasibility report*¹⁷⁰, il Paese ha portato a compimento alcuni progressi significativi nell'ambito giudiziario, rafforzando i controlli per la sicurezza dei cittadini, riformando alcune tra le agenzie di polizia e migliorando la cooperazione tra esse, ma il sistema giudiziario soffre ancora di forti pressioni politiche. Lo Studio di fattibilità denuncia le insufficienti indagini dopo l'omicidio di Djindjic, e sottolinea l'importanza della preparazione giuridica di alcune figure professionali. Queste ultime contribuirebbero ampiamente allo sforzo riformistico in atto, ma la Serbia ne è fortemente carente. Le vicende politiche dei passati decenni e le sanzioni subite hanno costretto questo Paese ad un periodo di parziale isolamento dal resto del mondo anche in ambito educativo, e ciò comporta oggi conseguenze significative: molte professionalità sono culturalmente e tecnicamente poco preparate, non possiedono le nozioni necessarie alla propria "sostenibilità". Per ovviare a ciò, il Ministero dell'Educazione e delle Scienze (MES) ha attuato sostanziali cambiamenti legislativi nel 2002, concernenti decentramento, monitoraggio, certificazione della

¹⁶⁹ Roger Clark – Madeleine Sann, *The prosecution of international crimes: a critical study of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, Transaction Publishers, New Jersey, 1996.

¹⁷⁰ Commission of the European Communities, *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro...*op.cit.

qualità e della struttura del sistema scolastico, democratizzazione dei contenuti, educazione delle minoranze e formazione professionale¹⁷¹. Numerose organizzazioni, tra cui le Agenzie delle Nazioni Unite presenti sul territorio, sono oggi coinvolte nella definizione di una rinnovata strategia educativa per la Serbia, anche in stretta sinergia con il Governo, il processo è lungo e procede a rilento.

2.4.3 La collaborazione sul piano politico

I criteri politici perché il processo di adesione continui sono il rispetto dei principi democratici e dei diritti umani così come sono stilati nella Dichiarazione Universale del 1948 e nella Convenzione Europea; la *rule of law* deve essere alla base delle dinamiche di politica interna ed estera¹⁷². Il consolidamento della pace regionale e internazionale, la stabilità, e lo sviluppo di buone relazioni di vicinato devono essere l'obiettivo sia della Serbia Montenegro sia dell'UE fintanto che saranno entità separate. Sul piano politico la Serbia deve rispondere di una serie di questioni, tra cui quella che concerne la Costituzione - in quanto documento principale dello Stato -, quella del consolidamento dei rapporti con il Montenegro, e quella dello status del Kosovo. Questi fattori sono collegati, basti pensare alla grave incertezza serba a livello costituzionale e legale, dovuta alla mancanza di stabilità e di convergenza decisionale con il Montenegro. Secondo il *Feasibility report*, le elezioni che si sono svolte a tutti i livelli – federale e statale – dal 2000 in poi, hanno seguito regole e procedure “abbastanza corrispondenti” agli standard democratici, ma vi sono una serie di miglioramenti da apportare, ad esempio nelle dinamiche di creazione del registro degli elettori. D'altronde, la Serbia è andata incontro a una serie di elezioni presidenziali che sono fallite per il mancato raggiungimento del quorum elettorale, e ha avuto bisogno di quattro anni di tentativi per mettere in atto

¹⁷¹ Francesco Russo, Una scuola per entrare in Europa. I sistemi educativi nei Balcani dal comunismo alla democrazia, Bologna, Il Mulino 2005.

¹⁷² Commission of the European Communities, Report on the preparedness of Serbia and Montenegro...op.cit.

la prima elezione presidenziale democratica, nel giugno del 2004¹⁷³. Questo risultato ha posto fine a un periodo di *vacuum* istituzionale molto significativo; tuttavia, il nuovo Presidente si è trovato di fronte a un quadro legislativo obsoleto, che rendeva alcuni dei suoi poteri inapplicabili nella pratica. Lo Stato di diritto è tuttora indebolito dagli strascichi del regime di Milošević, e dai conseguenti collegamenti ancora esistenti tra il crimine organizzato, il crimine di guerra, e alcune frange politiche estremiste; alcuni rappresentanti di questi gruppi di potere sono ancora presenti in determinati settori politici, militari, istituzionali e di sicurezza del Paese. È solo dal 2004 in poi che l'attività legislativa e le procedure di *law making* sono state intensificate, ma ancora necessitano di un rafforzamento. A livello della pubblica amministrazione, la situazione della Serbia è indebolita dall'alto grado di politicizzazione della stessa, che implica serie difficoltà nella continuità istituzionale e delle *policies*; l'implementazione delle riforme settoriali dipende in modo significativo dai ministeri coinvolti, e dagli interessi politici degli stessi. Una nota positiva è rappresentata dalla creazione di un Ufficio per l'Integrazione Europea, teso al coordinamento dei diversi ministeri e delle loro capacità istituzionali, in vista di una relazione il più trasparente possibile con l'UE. Anche l'azione di questo ufficio soffre delle stesse difficoltà degli altri corpi amministrativi, anche se in termini minori; è necessario, perciò, un continuo monitoraggio del suo lavoro e delle risorse, che rischiano altrimenti di non essere adeguatamente sfruttate.

Per ciò che concerne i fattori politici dell'adesione nel campo delle relazioni internazionali della Serbia, essa si è posta come principale obiettivo da perseguire l'avvicinamento alle strutture atlantiche – la NATO – e a quelle europee¹⁷⁴. Torna, a questo riguardo, il problema della carente collaborazione con il Tribunale dell'Aia, che ha ostacolato Belgrado nell'ammissione al programma di cooperazione del

¹⁷³ Jasna Andjelic, “Serbie: les grandes manoeuvres démocrates”, in <http://balkans.courriers.info/article4153.html>, 02-03-2004.

¹⁷⁴ Francesco Russo, Una scuola per entrare in Europa. I sistemi educativi dal comunismo alla democrazia, op.cit.

“Partenariato per la Pace”, una delle due tappe obbligate di collaborazione con la Nato.

Concludendo, si torna a far presente che analizzare in termini politici la Serbia senza tenere conto del fatto che è – insieme al Montenegro - una delle due componenti di un’Unione politica è pressoché impossibile; un esempio: questa entità è composta da tre corpi legislativi, i Parlamenti delle due Repubbliche e il Parlamento proprio dell’Unione. È intuitivo che ogni riforma, trasformazione o progresso in atto in uno di questi corpi influenza il processo in atto negli altri, così come la mancanza di collaborazione tra essi ha un’ascendente negativo sull’approvazione dello Studio, comprensivo dei passi avanti dell’Unione di Serbia e Montenegro, e non solo di una delle due Repubbliche. Il *Feasibility report* suddivide la sua analisi politica, necessariamente, non solo in settori – quali quello legislativo, esecutivo, giudiziario – ma anche in livelli, ovvero quello delle due Repubbliche separate, e quello dell’Unione. Si può concludere che secondo lo Studio di fattibilità gli indicatori politici per l’accesso in UE possono essere considerati sufficienti ma non soddisfacenti; la Serbia prima di guardare all’esterno deve risolvere i suoi problemi di collaborazione e di uniformità istituzionale con il Montenegro, che rappresentano i veri ostacoli per un’accelerazione del processo di adesione. Nel prossimo paragrafo si procederà a una visione più analitica, sviluppando in modo approfondito i fattori politici in gioco per l’adesione all’Unione Europea, in particolare quelli che ancora oggi rappresentano le questioni irrisolte, ovvero la difficile Unione di Serbia e Montenegro e la soluzione dello status del Kosovo.

2.5 Unione Europea e questioni irrisolte

2.5.1 L’Unione di Serbia e Montenegro, attore bicefalo a due velocità

Il 4 febbraio 2003 il nome Jugoslavia viene cancellato definitivamente dalle carte geografiche e politiche: in applicazione agli accordi sottoscritti a Belgrado nel

marzo 2002, viene creata l'Unione di Serbia e Montenegro, confederazione tra le due Repubbliche che comprende anche il territorio di Kosovo e Metohija - protettorato internazionale ai sensi della Risoluzione n.1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - e della Vojvodina. Questo può essere considerato l'ultimo atto di una vicenda che, attraverso decenni di guerre e turbolenze politiche, ha portato per ben tre volte a dichiarare la "morte della Jugoslavia". Un primo atto consiste nel momento dell'invasione tedesca del 1941, in seguito al quale la Jugoslavia scompare, viene cancellata. L'ideale jugoslavo però non muore, anzi viene riproposto dal movimento partigiano guidato dai comunisti di Tito, attraverso il prisma dell'emancipazione sociale e dell'internazionalismo¹⁷⁵. Il secondo atto avviene nel 1992, dopo la proclamazione unilaterale dell'indipendenza di Slovenia e Croazia, momento in cui ha termine l'esistenza della Jugoslavia delle sei Repubbliche; il nome, tuttavia, sopravvive nella Federazione jugoslava di Milošević, creata con l'obiettivo sia di rivendicare una continuità con il passato, sia di mantenere il controllo sulle proprietà e il nome dello Stato¹⁷⁶. Il terzo atto avviene il 14 marzo del 2002, nel momento in cui le Repubbliche di Serbia e Montenegro firmano un accordo che rivoluziona l'assetto istituzionale del Paese e porta alla nascita di un nuovo, unico, Stato comune, la cui Costituzione sarà adottata il 4 febbraio 2003¹⁷⁷.

Secondo la Carta costituzionale dell'Unione i due Stati hanno in comune la politica estera e di sicurezza, e dirigono i loro sforzi verso politiche doganali comuni e convergenza economica, pur mantenendo separate le banche centrali e le valute. A questo proposito, la riflessione concerne quella che si è rivelata una "convivenza forzata" tra i due Stati: in questi anni, infatti, si ha più volte avuta l'impressione che

¹⁷⁵ N. Janigro, *L'esplosione delle nazioni. Il caso jugoslavo*, 1993, op.cit.

¹⁷⁶ AA.VV., *Nazionalità, nazionalismi, integrazione europea. Per una didattica della storia dei Balcani nel Novecento*, 2000, op.cit.

¹⁷⁷ Il documento è approvato dalla Commissione costituzionale serbo-montenegrina il 6 dicembre 2002, ed è seguito dalla relativa legge di attuazione il 17 gennaio 2003. Il 27 e il 29 gennaio i due Parlamenti, serbo e montenegrino, approvano i documenti, ratificati e promulgati dal Parlamento federale il 4 febbraio.

le fratture politiche tra la Serbia e il Montenegro fossero superate grazie al fatto che si è creato un quadro istituzionale certo a livello federale, anche se a livello statale non si è registrata altrettanta stabilità. Per quanto riguarda la Serbia del dopo Milošević, essa ha vissuto in una situazione di vuoto istituzionale per anni, durante i quali sono fallite tre elezioni presidenziali per mancata affluenza alle urne; l'ultima di queste avvenne il 16 novembre 2003, pochi mesi dopo l'omicidio del primo ministro, Zoran Djindjic: la Serbia si trovava in un momento particolarmente critico, non solo senza presidente, ma anche senza premier. Oltretutto, la precarietà della situazione era stata aggravata dal rinvenimento dei resti dell'ex Presidente, Ivan Stambolić, scomparso da Belgrado nell'ottobre del 2000. L'inizio della campagna elettorale per il rinnovamento del Parlamento serbo, pochi mesi dopo, avrebbe reso impossibile il mantenimento dell'unità della coalizione che aveva sconfitto Milošević. Tra gli oltre 270 partiti registrati alle elezioni politiche del 28 dicembre 2003 – che ben dimostravano la completa mancanza di uniformità politica del Paese – si impose il partito radicale serbo dell'ultra-nazionalista Vojslav Šešelj – già nelle carceri dell'Aja -: ciò preoccupò non solo l'Unione Europea, ma anche la *leadership* montenegrina, di orientamento secessionista. Le tensioni rientrarono con la vittoria di Kostunica, ex presidente jugoslavo, conosciuto come un nazionalista moderato, il quale però, pur dichiarando la volontà di non abbandonare il percorso di avvicinamento all'UE, dimostrò fin dall'inizio freddezza in materia di cooperazione con l'Aia, così come sulla questione kosovara.

In Montenegro la situazione politica si è andata invece stabilizzando in tempi abbastanza brevi e il processo riformistico è cominciato con largo anticipo rispetto alla Serbia. Nel mese di giugno del 2001 ha avuto luogo una conferenza dove i rappresentanti dei due Stati - in accordo con la Banca Mondiale – hanno definito le linee guida dell'ERTP - *Economic Recovery and Transition Program* - per gli anni 2001-2004. La priorità, secondo la Banca Mondiale, era la riforma del settore pubblico nel senso di una maggiore efficienza e trasparenza dello stesso: in entrambe le Repubbliche, infatti, erano ancora alti i livelli di corruzione e la

mancanza di chiarezza nei passaggi finanziari. Nonostante alcuni ostacoli, queste regioni hanno realizzato molti passi in avanti negli ultimi anni, in particolare in direzione della stabilizzazione macroeconomica, della privatizzazione, della riforma delle pensioni, della protezione sociale e della liberalizzazione del commercio. Prima del 2000, infatti, il commercio estero era “ingabbiato” in politiche altamente protettive ed eccessivamente regolatrici.

Il fatto che le riforme siano avvenute con tempi e modalità diverse nelle due Repubbliche ha causato problemi concreti: in Montenegro, ad esempio, la riforma delle tariffe è cominciata già nel 1999 ed è stata più estesa. I tassi di crescita delle tariffe sono stati posti tra lo 0 e il 15 per cento, su una media del 3,4%¹⁷⁸. Ciò ha complicato sia i rapporti con la Serbia, il cui regime tariffario era differente, sia le relazioni con i partner commerciali, e soprattutto con il WTO. L’impegno di entrambi i Paesi verso l’armonizzazione dei tassi delle tariffe è cominciato solo nell’agosto del 2003, con incredibile ritardo sulle aspettative della comunità internazionale. Nel *Reform Progress* del 2003 la Banca Mondiale ha denunciato anche un altro importante settore di divergenza tra i due Stati, quello delle privatizzazioni: delle 1113 imprese serbe in vendita, 895 sono state vendute, mentre in Montenegro circa il 40% è rimasto nelle mani dello Stato. Questi dati sono emblematici poiché rispecchiano le differenti politiche adottate da due Paesi che condividono la stessa Costituzione e fanno parte di un unico *corpus* statale¹⁷⁹.

Le risposte alle domande che concernono i motivi di tale diversità tra i due Stati è da ricercare, ancora una volta, nella storia: come si è detto nella prima parte di questo lavoro, per capire l’evoluzione della storia attuale dei Balcani si è costretti ad andare molto indietro nel tempo, poiché in queste regioni ogni evento sembra rimbalzare nel corso dei secoli, per essere utilizzato al momento opportuno, e

¹⁷⁸ Commission of the European Communities, *Report on Serbia and Montenegro...* op.cit.

¹⁷⁹ Nello stesso documento, la Banca Mondiale riporta dati allarmanti in termini economici, ad esempio il fatto che nel 2000 il prodotto interno pro capite serbo era meno della metà rispetto a quello del 1989, il debito estero eccedeva del 130% il PIL, e l’inflazione annua era oltre il 113%.

influenzare – se possibile - le scelte politiche del momento. La situazione della Serbia diverge rispetto a quella del Montenegro ed è sotto alcuni aspetti più “difficile”, per alcuni motivi radicati nel suo passato, che possono aiutare a comprendere anche come mai uno Stato come il Montenegro, che ha in comune con la Serbia la lingua, la cultura, addirittura la religione, minaccia di continuo la secessione dalla stessa, pur godendo di un'autonomia molto ampia. Innanzitutto Belgrado ha avuto il terribile privilegio di essere bombardata tre volte: nel 1915 i serbi affrontarono i tedeschi alleati dell'impero austro-ungarico, nel 1941 furono attaccati dagli aerei hitleriani che sorpresero sia la popolazione civile sia l'esercito, causando migliaia di morti, e infine nel 1999 subirono per più di due mesi e mezzo le bombe della Nato. Ciò ha inevitabilmente condotto a una situazione attuale del Paese più gravida di problemi interni e per certi versi più delicata rispetto a quella del Montenegro.

Per contro, il Montenegro, mentre la Serbia si faceva paladina della liberazione dai Turchi, rappresentava un'oasi di libertà, godendo di una forma sostanziale di auto Governo, ed essendo soggetto solo formalmente ai poteri del sultano. Il piccolo Stato, infatti, fu l'unico angolo dei Balcani a sfuggire al dominio dell'impero ottomano, che a volte riuscì a entrare nel Paese, ma mai a trasferirvisi stabilmente. I re montenegrini Petar I e Petar II, nel corso dell'Ottocento, svolsero importanti riforme amministrative al fine di rafforzare il potere centrale, diminuendo così la possibilità di turbolenze da parte delle forze locali, e assicurando al loro Paese un periodo di relativa pace¹⁸⁰. Anche quando ci furono episodi di ostilità con i Turchi, a causa della rivendicazione della sovranità sul territorio da parte di questi ultimi, il Montenegro si era già assicurato il sostegno di Austria e Russia, le cui pressioni diplomatiche evitarono la degenerazione bellica. È pur vero che le simpatie del Montenegro per i tentativi di rivolta della Bosnia Erzegovina gli causarono qualche momento di diffidenza da parte delle grandi potenze, ma con il Trattato di Santo

¹⁸⁰ Ivo Banac *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, 1984, op.cit.

Stefano le stesse potenze permisero che la superficie del Paese fosse quasi triplicata, grazie al mantenimento delle recenti conquiste¹⁸¹. D'altra parte, è vero anche che il successivo Trattato di Berlino, pur confermandone l'indipendenza, ne riduceva nuovamente la superficie e negava la costituzione di una flotta montenegrina; "l'oasi dei Balcani", in ogni caso, attuò importanti progressi economici, sociali, e politici proprio in quel trentennio dal 1880 in avanti in cui la Serbia era già in tensione con l'Austria-Ungheria e poi con la Croazia per il dominio sulla Bosnia Erzegovina¹⁸². In Montenegro nel 1905 furono introdotte istituzioni parlamentari e nello stesso anno si riunì il primo parlamento, composto da quattordici membri nominati ex officio e sessantadue eletti a suffragio universale.

La storia dimostra, dunque, un'evoluzione dei due Paesi completamente diversa, che oggi contribuisce ad ostacolare la loro convivenza all'interno dell'Unione, e il raggiungimento di una convergenza su questioni di primaria importanza per la vita dei loro cittadini. Perciò si parla di "attore bicefalo": l'Unione di Serbia e Montenegro è di fatto un unico attore politico, ma prevede nella sua Costituzione la possibilità di organizzare un referendum per l'indipendenza del Montenegro. Le sue "due teste", pur facendo parte di un unico "corpo" sembrano a volte avere obiettivi e prendere direzioni completamente diversi, tanto che l'Unione è costretta all'immobilità. Per entrambi la priorità assoluta è il raggiungimento delle condizioni per l'ingresso in Unione Europea, ma al di là di questa intenzione non c'è convergenza nelle decisioni politiche; ciò non può che rallentare il processo di adesione¹⁸³. Nella primavera del 2006 si svolgerà in Montenegro un referendum popolare in merito alla questione dell'indipendenza, e in base agli esiti delle urne la Costituzione potrebbe essere riscritta, portando a un rallentamento ulteriore del processo di integrazione. L'Unione Europea, a questo proposito, riconosce il diritto

¹⁸¹ Paul Garde, *I Balcani*, 1996, op.cit.

¹⁸² Predrag Matvejevic, *I signori della guerra. La tragedia dell'ex-Jugoslavia*, Milano, Garzanti, 1999.

¹⁸³ Jadranka Gilić, "Serbia e Montenegro: a che punto siamo?", in <http://www.osservatorioBalcani.org/article/articleview/4782/1/47/>.

al referendum ma insiste sul fatto che il Governo montenegrino raggiunga un accordo con i partiti d'opposizione, con la Serbia e con la comunità internazionale¹⁸⁴. L'opposizione montenegrina, infatti, difende il mantenimento dello Stato comune della Serbia e Montenegro, e sostiene che il referendum sull'indipendenza non sia necessario, ma provochi soltanto il rallentamento del processo d'integrazione; secondo l'opposizione non esistono le condizioni per organizzarlo, né un'adeguata preparazione giuridica. Le questioni cruciali dovrebbero riguardare, prima di tutto, il diritto al voto, ovvero chi dei cittadini montenegrini avrà il diritto di votare: secondo l'opposizione dovrebbero averlo anche i cittadini montenegrini che vivono in Serbia, ma non c'è ancora un accordo su questo. Inoltre, l'UE insiste sul fatto che il Montenegro segua le conclusioni della Commissione di Venezia, organo consultivo sostenuto dalla UE, che sta delineando le regole, in linea con gli standard internazionali, per il procedimento referendario montenegrino. Per ciò che concerne l'esito del referendum, l'UE ha sempre dichiarato il suo appoggio nei confronti dell'Unione statale tra Serbia e Montenegro, precisando anche che non sarà di ostacolo nel caso in cui le due Repubbliche si accordino in modo diverso.

2.5.2 La questione del Kosovo

La “questione del Kosovo” è l'altro problema irrisolto cui l'Unione Europea e l'Unione di Serbia e Montenegro devono far fronte nel breve periodo: oggi più che mai necessita di urgente risoluzione l'incognita dello status di questa regione, che, pur facendo parte dell'Unione, è attualmente protettorato delle Nazioni Unite. Il Kosovo è un Paese che fino agli anni '90 contava circa due milioni di abitanti; oggi trovare dei dati attendibili sulla quantità complessiva della sua popolazione è pressoché impossibile: la pulizia etnica, la guerra del 1999, i ripetuti episodi di

¹⁸⁴ Jadranka Gilić, “Referendum in Montenegro, ora tocca ai politici”, in <http://www.osservatorioBalceni.org/article/articleview/5063/1/47/>.

violenza contro le minoranze presenti nella regione, ne hanno drammaticamente cambiato le condizioni¹⁸⁵. Le politiche discriminatorie e repressive del regime di Milošević nei confronti della popolazione albanese, maggioritaria nella provincia, furono all'origine dell'intervento NATO in Kosovo nel 1999 – avviate dopo il fallimento della mediazione internazionale a Rambouillet - conclusosi con la capitolazione serba e l'insediamento di un'amministrazione dell'ONU, l'UNMIK¹⁸⁶. Dopo una prova così drammatica – 11 settimane di bombardamenti tra marzo e giugno del 1999 – e dopo l'isolamento internazionale – aggravato dalle sanzioni occidentali – gli effetti a livello sociale e politico del regime di Milošević erano ormai evidenti. La federazione, divisa da tempo tra separatismo montenegrino e nazionalismo serbo, collassò in breve tempo, e venne creata l'Unione di Serbia e Montenegro. Lo status del Kosovo, da quel momento in poi, resterà un dilemma a cui ancora oggi non si è trovata soluzione. Quest'ultima appare lontana e condizionata da interessi divergenti da parte dei due gruppi politicamente più rappresentativi, la maggioranza albanese e la minoranza serba, ancora fortemente legata a Belgrado. Dall'insediamento dell'UNMIK furono le comunità di minoranza – in particolare quella serba, ashkali, rom, ed egiziana-kosovara - ad essere spesso vittime di violenze e atti intimidatori¹⁸⁷. Il numero complessivo delle persone sfollate o rifugiatesi all'estero è incerto ma si può senz'altro dire che il territorio del Kosovo subì un esodo di massa. Il principio di tutti gli sfollati e rifugiati a poter fare ritorno ai propri luoghi di origine, in condizioni dignitose e di sicurezza, fu stabilito dalla risoluzione n.1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la quale il 10 giugno del 1999 veniva annunciata l'istituzione dell'amministrazione internazionale ad interim (UNMIK) con il compito di sostenere il processo di normalizzazione in Kosovo. Negli anni seguenti, la crisi tra Serbia e Kosovo ebbe

¹⁸⁵ Ken Booth, *The Kosovo tragedy. The human rights dimensions*, London Portland, Frank-Cass, 2001.

¹⁸⁶ La sigla sta per United Nations Mission in Kosovo.

¹⁸⁷ Thomas Benedikter, *Kosovo terra contesa*, Sudtirolo, Frangarto (BZ), Associazione per i popoli minacciati, 1997.

ripercussioni rilevanti soprattutto in alcune zone, tra cui una delle più colpite è la regione della Serbia meridionale nei pressi di Preševo e Bujanovac, dove sono transitati consistenti flussi migratori di sfollati. Tra il 2000 e il 2001 diversi gruppi paramilitari albanesi confluiti nell'UCPMB - l'autoproclamato "Esercito di liberazione di Preševo, Medvedja e Bujanovac" - sono stati protagonisti di azioni di guerriglia che hanno contribuito a richiamare l'attenzione sul rischio di destabilizzazione dell'intera area balcanica meridionale¹⁸⁸. Grazie all'impegno della nuova leadership serba, che istituiva un ente di coordinamento per la soluzione della crisi in questa zona della regione, e grazie al sostegno della comunità internazionale, il 21 maggio 2001 veniva raggiunta una mediazione. La deposizione delle armi da parte dei rivoltosi era accompagnata da un piano organico d'azione che mirava a garantire la sicurezza nella regione attraverso aiuti economici, la tutela dello Stato di diritto e l'appoggio alle amministrazioni locali.

Richiamandosi alla risoluzione 1244, in diverse occasioni rappresentanti UNMIK e della comunità internazionale hanno ribadito il proprio impegno a sostenere la costruzione di una società multi-etnica in grado di garantire a tutte le comunità residenti nella regione pari diritti e opportunità, e di normalizzare i rapporti tra le diverse componenti etniche della popolazione kosovara. L'uscita di scena di Milošević nell'ottobre 2000 modificava, dunque, i rapporti tra UNMIK e federazione jugoslava creando le basi per una più proficua collaborazione tra la comunità internazionale e la nuova leadership politica a Belgrado. Venivano inoltre introdotte nuove misure per consentire a comunità etniche minoritarie di avere seggi nelle assemblee municipali; alle elezioni generali del novembre 2001, grazie a un nuovo sistema elettorale, partecipavano per la prima volta tutti i gruppi etnici¹⁸⁹. Nel marzo 2002 al termine di un lungo e complesso processo negoziale, si giungeva infine alla formazione di un Governo multi-etnico, e nello stesso anno UNMIK

¹⁸⁸ Roberto Morozzo della Rocca, *Kosovo. La guerra in Europa*, Milano, Guerini Associati, 1999.

¹⁸⁹ *Ibidem*.

ribadiva il principio di diritto assoluto e non negoziabile al rientro; in base a ciò, prima di poter avviare un qualsiasi dialogo sulla definizione dello status finale del Kosovo, si decise che dovessero essere soddisfatti una serie di fondamentali pre-requisiti, tra cui non solo il diritto al ritorno di sfollati e rifugiati, ma anche quello del rispetto dei diritti civili fondamentali in Kosovo.

Nonostante, quindi, alcuni significativi passi avanti, il processo di pacificazione inter-etnica in Kosovo si può dire ancora agli esordi, anche perché – ancora oggi - la ferocia tra le componenti etniche scoppia a intervalli intermittenti con pericolosa intensità. Tra il 17 e il 20 marzo 2004 si è verificata la più grave ondata di violenza dal 1999 a oggi¹⁹⁰, che ha smentito seccamente il cauto ottimismo su un graduale e lento miglioramento delle prospettive di convivenza tra le comunità serba e albanese, e sulla presenza di una dinamica di sviluppo istituzionale positiva. La serie di incidenti, premeditati e orchestrati dalla dirigenza albanese, hanno dimostrato ancora una volta che la spada di Damocle che pende sul Kosovo rischia di scuotere tutti i Balcani occidentali e compromettere gli sforzi della comunità internazionale, tesi a una graduale inclusione della regione nel processo di allargamento dell'UE sul versante dell'Europa sud-orientale¹⁹¹. Dopo questi eventi l'UNMIK ha ribadito la propria agenda, basata sulla strategia *standards before status*, che consiste nell'anteporre alla definizione dello status finale della provincia il raggiungimento di una serie di parametri istituzionali, politici, e sociali. Gli standard sono stati definiti il 10 dicembre 2003 e approvati dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite due giorni dopo. Essi riguardano diverse dimensioni della vita politica e pubblica del Kosovo: il funzionamento delle istituzioni

¹⁹⁰ Jean-Arnault Dérens, “Les Albanais ont perdu le sens de l’histoire”, in <http://balkans.courriers.info/article4247.html>, 25-03-2005.

¹⁹¹ La responsabilità albanese degli scontri che per tre giorni hanno messo a ferro e fuoco l'intera provincia è stata chiaramente ribadita dal Ministro degli Esteri bulgaro Solomon Passy, Presidente di turno dell'Osce. Il bilancio finale delle violenze che hanno costretto la Nato ad inviare truppe di supporto dalla vicina Bosnia Erzegovina e da altri Stati membri tra cui l'Italia, è stato particolarmente ingente. Secondo la portavoce dell'UNMIK, Isabel Karlovic, 28 persone hanno perso la vita, 280 abitazioni e 30 tra chiese e monasteri appartenenti alla minoranza serba sono stati dati alle fiamme.

democratiche, la legalità, la libera circolazione, la sostenibilità dei ritorni di profughi e sfollati, i diritti delle diverse comunità e dei loro membri, il quadro normativo essenziale per un'economia di mercato funzionante, il rispetto dei diritti di proprietà, e infine, il dialogo tra Pristina e Belgrado. Molti degli obiettivi contenuti nella risoluzione 1244 sono rimasti lettera morta.

Da un punto di vista politico, le istituzioni democraticamente elette nell'immediato dopoguerra, ormai sette anni fa, non hanno saputo garantire nei fatti un'efficace applicazione della legge e della giustizia. Nel giro di pochi anni, e nonostante la presenza internazionale, il Kosovo è divenuto uno dei principali crocevia di traffici illeciti di armi e droga destinati ai ricchi mercati dell'Europa occidentale. L'azione di 18.500 soldati Kfor coadiuvati dalla polizia locale – KPS, Kosovo Police Force – e dalla polizia delle Nazioni Unite, non sono inoltre riusciti a garantire quella convivenza etnica che la comunità internazionale intendeva salvaguardare e promuovere. A tutt'oggi, la corposa minoranza serba a sud del fiume Ibar vive in *enclaves* circondate giorno e notte dalle truppe Nato senza godere di una effettiva libertà di movimento.

Da un punto di vista economico, nonostante l'azione dell'UE – incaricata nelle architetture UNMIK di coordinare la ricostruzione e gli affari economici - il Kosovo resta un'area che non possiede una struttura industriale e commerciale autosostenibile.

Dal punto di vista della Serbia, la posizione di Belgrado sul futuro assetto del Kosovo ha trovato espressione nel 2002 nel documento del Centro di coordinamento per il Kosovo e la Metohja, intitolato “Piattaforma politica per il decentramento democratico e il rafforzamento dell'auto Governo delle comunità locali, nazionali e regionali”¹⁹², ispirato dal responsabile del Governo per la politica sul Kosovo Nebojša Čović. Questo progetto si basa su un complesso sistema bicamerale e su entità territoriali autodefinite e comunità nazionali, come elementi di base dell'auto

¹⁹² Stefano Bianchini – Marta Dassù, Guida ai Paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica, 2004, op.cit.

Governo a tutti i livelli. Poco prima di essere assassinato, era stato Djindjic il primo a proporre di affrontare il tema dello status finale del Kosovo, ventilando la creazione di un ministato serbo all'interno della regione e di una possibile spartizione del territorio. Oggi, Belgrado ha una linea che denota una certa ambiguità: è in bilico infatti tra la tutela degli interessi delle minoranze e l'affermazione dei diritti collettivi che richiamano necessariamente ipotesi di autodeterminazione e partizione.

In un contesto come quello del Kosovo sono fondamentali per la sostenibilità democratica il percorso formativo e le fonti di finanziamento del personale politico a livello locale¹⁹³. D'altronde, in assenza di risorse economiche e in presenza di importanti flussi di traffici illeciti, le istituzioni politiche sono fortemente influenzate dal potere militare informale e dalla capacità di controllo dell'economia illegale. In un contesto simile, il decentramento rischia di innestarsi su strutture e legami di tipo clientelare riducendo di conseguenza gli spazi di partecipazione e cittadinanza. Uno dei rischi è quindi la possibile intercettazione delle opportunità di decentramento da parte di soggetti portatori di interessi illeciti a cavallo tra nazionalismo e criminalità.

Sulla base di queste premesse, nasce una riflessione sugli interventi di cooperazione internazionale che si possono portare avanti in queste zone: il tema del decentramento, alla base degli interventi che la cooperazione decentrata sostiene in Serbia così come in Kosovo, ha forti connotazioni politiche, e diventa pertanto passibile di strumentalizzazioni da parte delle diverse leadership politiche, nonché degli attori "esterni". Per questo motivo è impossibile analizzarlo in termini "neutri", ma va inserito in un contesto storico e politico-istituzionale chiaro. Nei prossimi capitoli si procederà ad un'analisi dei principi di base della cooperazione decentrata, seguita da un *case study*, quello dell'Agenzia UNOPS in Serbia, in cui si cercherà di comprendere come un approccio decentrato possa avere un'influenza sul

¹⁹³ OICS - MAE, Quaderni di cooperazione decentrata allo sviluppo, Roma, Kmstudio, 2000.

processo di consolidamento delle istituzioni democratiche in un contesto con gravi fattori problematici.

Il decentramento non corrisponde a una soluzione ai problemi della democrazia e dei rapporti tra comunità, e può avere un valore solo se inserito in una griglia più ampia di garanzie democratiche, di sostenibilità sociale ed economica, di rapporti tra governi locali dell'area e soggetti omologhi di altre parti della regione e dell'Unione Europea. Il tema del decentramento amministrativo e politico, di importanza cruciale nei Balcani di questi anni, perde nel contesto kosovaro qualsiasi neutralità, poiché si intreccia con la questione della tutela e delle forme di rappresentazione politica delle comunità di minoranza, con il ritorno di profughi e sfollati, con il ruolo di Belgrado e con la questione dello status finale.

Concludendo, “questione del Kosovo” non ha ancora soluzione: nel corso di questi anni di amministrazione internazionale sono stati ipotizzati diversi scenari sulla possibile soluzione del dilemma kosovaro. Da una cantonizzazione sulla falsariga del modello adottato in Bosnia, ad una forte autonomia all'interno della Serbia, sino ad una “indipendenza condizionata” al rispetto degli standard democratici universalmente riconosciuti. Quale che sia la formula, il destino del Kosovo non sarà di fatto deciso a Pristina, ma sarà il risultato di un complesso processo di mediazione in cui, in ultima analisi, Stati Uniti e Unione Europea avranno un ruolo preponderante. Molteplici i fattori che entreranno in gioco, sia di tipo “endogeno”, ovvero dovuti agli equilibri di forza all'interno delle istituzioni kosovare, sia di tipo “esogeno”, legati alle contingenze politiche dei Balcani occidentali, all'andamento del processo di allargamento dell'UE, nonché degli orientamenti del Governo di Belgrado.

CAPITOLO TERZO

COOPERAZIONE DECENTRATA: “TERZA VIA” DELL’AIUTO ALLO SVILUPPO?

3.1 Inquadramento storico e terminologico

Dalla fine della seconda guerra mondiale in poi, l’idea di “sviluppo” corrisponde al processo di trasformazione socio-economica e politica in corso nei cosiddetti Paesi in via di sviluppo - d’ora in poi PVS -, ed è caratterizzato dalla crescita industriale, dalla modernizzazione dell’agricoltura e dall’occidentalizzazione. Nel contesto dominato dal clima e dalle logiche della guerra fredda le prospettive di sviluppo economico, sociale e politico delle regioni del Sud del mondo - Asia, Africa e America Latina - assumono un ruolo centrale nella politica internazionale. È in questi anni che i Paesi più industrializzati, in particolare quelli che hanno una responsabilità storica legata alla fase coloniale precedente, e quelli che sono usciti vincitori dall’ultimo conflitto mondiale, decidono le linee guida dell’attuale politica di cooperazione allo sviluppo. In quest’ambito si inserisce la cooperazione decentrata, nelle sue forme bilaterale o multilaterale: la prima si realizza tra i singoli Paesi donatori e i Paesi beneficiari, mentre la seconda si stabilisce tra le organizzazioni internazionali o regionali e i PVS.

Va detto che la denominazione “cooperazione decentrata” indica una tipologia di cooperazione sulla cui definizione è ancora aperto il dibattito, ma che, proprio in questa mancanza di confini strutturali certi, evidenzia uno dei suoi maggiori pregi: l’apertura di nuove strade di cooperazione e di solidarietà internazionale. Oggi con l’espressione “cooperazione decentrata” si intende un’azione di collegamento svolta da due enti locali di Paesi diversi, di cui uno industrializzato e l’altro in via di sviluppo o in transizione, nell’ambito di accordi di cooperazione bilaterali o

multilaterali, detti anche “Programmi-quadro”¹⁹⁴. In altri termini, le autonomie locali (in Italia: Regioni, Province, Comuni, e dall’ultima riforma costituzionale anche Città Metropolitane), singolarmente o collaborando tra loro, coinvolgono la società civile presente sul territorio di propria competenza amministrativa (Università, Sindacati, piccole e medie imprese), e realizzano una sorta di partenariato con un ente omologo di un altro Paese. Lo scopo è la definizione e la realizzazione di progetti di sviluppo locale, con l’obiettivo di più ampio raggio di consolidamento di un sistema democratico e di *governance* locale.

La Commissione Europea, che da tempo ha un suo specifico ufficio per la cooperazione decentrata, intende quest’ultima come

“Qualunque iniziativa proposta indifferentemente da organizzazioni non governative (ONG) o da Enti Locali”¹⁹⁵.

Secondo la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri italiano, la cooperazione decentrata è invece:

“L’azione di cooperazione allo sviluppo svolta dalle Autonomie locali italiane, singolarmente o in consorzio fra loro, anche con il concorso delle espressioni della società civile organizzata del territorio di relativa competenza amministrativa, attuata in rapporto di partenariato prioritariamente con omologhe istituzioni dei PVS favorendo la partecipazione attiva delle diverse componenti rappresentative della società civile dei Paesi partner nel processo decisionale finalizzato allo sviluppo sostenibile del loro territorio”¹⁹⁶

In ogni caso, le diverse definizioni ad oggi disponibili sembrano concordare sulla significativa evoluzione che la decentrata rappresenta rispetto alla cooperazione tradizionale: almeno sulla carta costituisce, infatti, un superamento del tradizionale metodo unilaterale dell’aiuto economico che in passato ha simboleggiato la “prima

¹⁹⁴ Giorgio Barba Navaretti - Riccardo Faini, *Nuove frontiere per la Cooperazione allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino, 1997.

¹⁹⁵ AA.VV., *Modelli della cooperazione Decentrata delle regioni e la Politica di Prossimità nel Mediterraneo e nei Balcani*, Roma, CESPI, 2001.

¹⁹⁶ Per approfondimenti si rimanda al sito www.esteri.it.

via” alla cooperazione. Durante gli anni ’50 e ’60 si prediligeva, infatti, una concezione di aiuto allo sviluppo inteso come contributo finanziario, basato su rapporti non paritari tra Nord e Sud del mondo¹⁹⁷; contributo, questo, che ha finito spesso per imporre ai Paesi più bisognosi scelte esterne, a volte inopportune, ridimensionando i risultati attesi dai Paesi oggetti dell’intervento.

L’unanime constatazione che la focalizzazione su uno sviluppo misurabile solo in termini economici, e dunque a basso contenuto umano, avrebbe significato una grave minaccia per la convivenza pacifica e per il futuro dell’umanità, ha condotto la comunità internazionale a un cambio di rotta. Intorno agli anni ’70 e ’80 del ’900, i Paesi più sviluppati hanno optato per un approccio processuale agli interventi di sviluppo, inquadrando i progetti in una logica diversa e innovativa: la qualità non si sarebbe più basata solo sulla quantità di fondi con cui venivano implementati, ma sulla loro capacità di migliorare l’effettiva situazione del Paese destinatario. Questo tipo di approccio, che in questa sede chiameremo la “seconda via” della cooperazione, resta però viziato, per decenni, dal fenomeno del cosiddetto “progettismo”.

Luciano Carrino¹⁹⁸ ne parla definendolo:

“Una degenerazione dell’attività del progettare, che si verifica quando un progetto invece di essere un mezzo per raggiungere il fine voluto, tende a divenire un fine in se stesso”

Il *progettismo* si manifesta attraverso una miriade di interventi separati, settoriali e non coordinati tra loro; interventi parziali, frammentari e di scarso impatto sulle questioni importanti dello sviluppo. Certo, ogni progetto, in una visione idealistica, attraverso i suoi risultati puntuali più visibili, dovrebbe contribuire a raggiungere risultati strutturali più profondi, cioè cambiare in meglio la qualità della

¹⁹⁷ Quest’espressione è stata coniata dal dirigente politico tedesco Willy Brandt per sottolineare la contrapposizione tra aree più e meno progredite del mondo.

¹⁹⁸ Luciano Carrino, *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo*, Centro Studi Erickson, 2005.

vita e delle relazioni tra le persone, stimolando la collaborazione tra tutti. Tuttavia, nulla garantisce che un buon risultato puntuale non provochi cattivi risultati strutturali. I singoli progetti sono a volte addirittura controproducenti se pensati e realizzati con spirito paternalista e assistenziale, ovvero se generano passività e dipendenza nel beneficiario, anziché stimolare in lui la capacità di *problem solving*, cioè dell'essere attivo nella soluzione dei propri problemi.

In ambito di cooperazione è ben noto il paradosso di una gran quantità di azioni pensate per lo sviluppo che creano, invece, più problemi di quanti ne risolvano. Non a caso il dibattito internazionale si concentra da anni su come rendere la cooperazione più capace di incidere sulle questioni di natura strutturale e qualitativa quali l'equità e l'accesso al mercato da parte dei soggetti non garantiti, la promozione della convivenza pacifica e collaborativa, la sostenibilità finanziaria, tecnica, ambientale, e così via. Tutte cose che, ormai se ne conviene, non dipendono da cosa e quanto si realizza, ma dalla procedura attraverso cui si raggiunge il risultato.

Lo *sviluppo*, dice Carrino,

“Non è una scienza esatta, ma dipende dalle scelte politiche ed etiche di chi prende le decisioni che lo influenzano”.

Perciò ogni progetto dovrebbe sempre giustificare la propria validità esplicitando in che campo intende migliorare la qualità complessiva dello sviluppo, e come le attività ed i prodotti particolari che vuole realizzare servano effettivamente a raggiungere quello scopo.

Il progettismo è ancora oggi diffuso, e ci sono delle ragioni: è indotto, infatti, dagli stessi meccanismi della cooperazione. Questi si basano su leggi che in tutti i Paesi sono concepite come strumenti per finanziare con varie modalità una gran quantità di progetti diversi, per cui meccanismi competitivi fanno gareggiare tra loro i diversi pretendenti ai finanziamenti. Ne consegue, secondo Bazzocchi, che

“I governi dei Paesi donatori” [sono] “molto più interessati a gestire i propri attori che ad occuparsi dei problemi dei Paesi bisognosi”.¹⁹⁹

Oggi una nuova scelta strategica, la cooperazione decentrata (“la terza via”), permette di superare i limiti di queste prime forme tradizionali di aiuto, o almeno si propone di farlo, mettendo al centro l’identità socio-culturale dei territori, e quindi sottolineandone l’importanza. La cooperazione decentrata intende infatti inserire l’azione delle autonomie locali in un quadro politico e metodologico coordinato e coerente, che favorisca l’efficacia e la sostenibilità degli interventi.

Chi si occupa di decentrata oggi si propone come un’alternativa ai fallimenti dei decenni passati, causati e costituiti soprattutto da macrointerventi a pioggia non sostenibili, e dai paradossi di una cooperazione assistenzialista i cui benefici sono stati scarsi e frammentari.

Negli anni ’80, oltre a una critica costruttiva della cooperazione, che ha condotto alla nascita della “decentrata”, è sorta anche una nuova visione del reddito: si è passati da una prospettiva in cui la povertà era misurata in termini di reddito tramite una “soglia” determinata a priori, ad una prospettiva centrata sui bisogni umani, in cui povertà è *deprivazione del necessario materiale per soddisfare i bisogni fondamentali*²⁰⁰. A questa è seguita un’altra prospettiva ancora, centrata sulle capacità, in cui la povertà è assenza delle capacità basilari, ossia l’assenza dell’opportunità di acquisirne livelli minimi.

L’intervento tipico di qualche decennio fa era basato sulla realizzazione di grandi infrastrutture, e sul conseguente impiego massiccio di capitali, tecnologie e soprattutto di professionisti occidentali; questo ha spesso alimentato la dipendenza e la passività dei Paesi beneficiari, aggravandone così la condizione, o quantomeno paralizzandone la formazione delle capacità. Questo tipo di intervento era inoltre

¹⁹⁹ Claudio Bazzocchi, *Sviluppo umano, cooperazione decentrata*, Bologna, ICS, 1998.

²⁰⁰ A questi principi si rifà la “soglia di povertà” stilata dall’UNDP esposta più approfonditamente nell’ultimo capitolo. Per approfondimenti si veda UNDP, *Lo sviluppo umano. Rapporti anni 1990-2000*, op.cit.

caratterizzato da un difetto di partecipazione della società civile del Paese destinatario dell'aiuto. Fino alla fine degli anni '80 dell'ultimo secolo, di fatto, non si usava coinvolgere la popolazione nel processo di sviluppo, le cui linee guida erano invece decise a tavolino dai rappresentanti dei Paesi donatori, in sedi istituzionali spesso lontanissime dal Paese beneficiario, non solo geograficamente ma anche culturalmente. Questo comportava uno spreco di risorse ed energie, in quanto la definizione di un progetto di sviluppo - e non di un *processo*, come avviene oggi - avveniva sulla base di una scarsa conoscenza del luogo in cui questo si sarebbe dovuto realizzare, e di conseguenza sulla base di una pericolosa insufficienza di dati in termini di fattibilità dell'intervento e di esistenza effettiva delle precondizioni progettuali.

L'ideazione di un programma di sviluppo che non prenda in considerazione tutte le possibili questioni di natura ambientale, strutturale, sociale, qualitativa, economica e politica del Paese in cui il programma sarà poi implementato è destinato al fallimento. Oggi questa è una consapevolezza. Ne consegue che anche una grande organizzazione come quella delle Nazioni Unite ha dovuto, col tempo, fare i conti con i propri errori, con le proprie aspettative deluse e con le proprie risorse sprecate: oggi cerca perciò di implementare una terza via, la cooperazione decentrata²⁰¹.

Una terza via che consista in un approccio processuale agli interventi di sviluppo, che non si basi su progetti settoriali, non coordinati tra loro e slegati dai contesti cui sono destinati, bensì che sia in grado di superare i limiti delle forme correnti di cooperazione. Una terza via, infine, che si proponga di creare dei gemellaggi di luoghi e persone, mobilitando risorse umane e costruendo legami di conoscenza e interessi comuni, destinati a durare nel tempo.

²⁰¹ Essa ha una delle sue sedi nell'Ufficio dell'UNOPS di Belgrado, che cerca, per quanto possibile, di seguirne principi e metodologie; il lavoro di quest'Agenzia sarà analizzato nell'ultimo capitolo.

Concludendo, la definizione probabilmente più completa che se ne potrebbe dare è quella di Luciano Carrino²⁰²:

“La cooperazione decentrata è un sistema organizzato di partenariati territoriali di sviluppo e solidarietà tra comunità locali del sud e del nord, che hanno lo scopo di far lavorare insieme i propri attori, in modo coordinato, per gli obiettivi e con i metodi dello sviluppo umano, sia a livello locale che cercando collegamenti a livello nazionale e internazionale”

3.1.1 La svolta degli anni '80: l'estensione del concetto di sviluppo

Il passaggio alla terza via e il processo che ha condotto alla scelta, da parte dei Paesi industrializzati e delle Nazioni Unite, di rischiare un metodo di lavoro nuovo, e in un certo senso rivoluzionario, non è stato breve né indolore. Il ritardo della percezione dell'insostenibilità di un aiuto allo sviluppo basato sul mero aiuto finanziario, e dunque l'indugio con cui la cooperazione decentrata ha cominciato ad imporsi è dovuto anche all'incognita che questa nuova cooperazione rappresentava. Questo cambiamento, pur essendo riconosciuto da tutti gli attori internazionali come necessario, ha incontrato non poche difficoltà nell'affermarsi, in quanto portava con sé non solo un rinnovamento tecnico di metodologie, ma anche i semi di un cambiamento culturale profondo, che avrebbe investito non solo quella minoranza dell'umanità che prende le decisioni, ma anche tutti quegli attori che non sono ancora attivi nel processo di sviluppo, un processo che, tuttavia, li riguarda in prima persona.

Se negli anni '60-'70, come già spiegato, prevaleva il senso della “responsabilità storica” nei confronti delle ex-colonie, negli anni '80 acquisiva invece rilevanza l'interesse commerciale - e soprattutto strategico - verso le aree emergenti del Sud del mondo, e solo negli anni '90, finita l'epoca del bipolarismo, si sono accentuati altri interessi ancora. In particolare il tema della sicurezza è divenuto centrale, così da legare la cooperazione ai processi di pacificazione e ricostruzione di

²⁰² UNOPS, *Atlante della cooperazione decentrata e dello sviluppo umano*, Roma, UNOPS, 1997.

tessuti sociali lacerati da guerre interne. Questi sono interessi che ancora oggi continuano a convivere, componendosi a volte in modo impreciso e insoddisfacente, traducendosi spesso in scelte ambigue e poco efficienti riguardo gli strumenti da adottare o le priorità da mantenere. In ogni caso, si afferma la convinzione della necessità di uno sviluppo più centrato sull'uomo e sostenibile per l'ambiente, basato sulla partecipazione diffusa della società civile, che generi un processo a doppia direzione capace di promuovere rapporti corretti tra Nord e Sud del mondo, ma anche tra l'"alto e il basso del sistema sociale" di ogni Paese²⁰³.

Non è d'altronde un caso che queste riflessioni e le nuove proposte a cui si accompagnano vengano alla luce alla fine degli anni '80, quando all'interno dei Paesi in via di sviluppo si registra un forte aumento della disparità sociale su scala regionale e nazionale, e quando il cambiamento del clima storico-politico internazionale subisce un'accelerazione, che condurrà presto allo sgretolamento dell'Unione Sovietica e alla fine della Guerra Fredda. In tale contesto la comunità internazionale, e le Nazioni Unite in particolare, tracciano un bilancio complessivo delle attività svolte negli ultimi decenni, da cui emergono dati allarmanti e che esortano a un cambio di rotta: è evidente infatti un aumento delle regioni sotto la soglia di povertà, un aumento progressivo della distanza del Terzo Mondo²⁰⁴ dai Paesi industrializzati, in termini di insegnamento superiore, tecnologie dell'informazione e livelli di produttività, e una necessità generale di ripensamento delle politiche di cooperazione.

Nel 1987, la Commissione Brundtland delle Nazioni Unite formula per la prima volta, nell'omonimo Rapporto, il concetto di *Sviluppo Sostenibile*, inteso come uno sviluppo in grado di *soddisfare le esigenze delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie*. Questo

²⁰³ José Luis Rhi-Sausi, *La crisi della cooperazione italiana*, Roma, Edizioni Associate, 1994.

²⁰⁴ Espressione coniata nel 1952 dall'economista francese Alfred Sauvy in un articolo su "L'Observateur".

tema verrà ripreso dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, in cui lo sviluppo sostenibile viene definito come un

“processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l’orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri, oltre che con quelli attuali”.

Questo incontro segna l’introduzione del *mainstreaming* (“trasversalità”) tra i principi guida della cooperazione internazionale firmata Nazioni Unite; con ciò si intende il principio secondo cui alcuni obiettivi di sviluppo assumono un ruolo di filo conduttore trasversale nella elaborazione e attuazione di tutte le politiche e di tutti i programmi di sviluppo di un dato organismo.

Negli anni ’90 l’attenzione della comunità internazionale sul nuovo concetto di sviluppo continua ad aumentare; ci si rende sempre più conto che la misurazione dello sviluppo in termini esclusivamente economici, attraverso il reddito, non rispecchia l’effettiva crescita di un Paese ed è perciò facilmente criticabile, tanto che, per sottolineare la prospettiva innovativa, si comincia a parlare di “Sviluppo Umano²⁰⁵”. L’UNDP (United Nations Development Program) pubblica nel 1990 il primo Rapporto sullo sviluppo umano, definendo lo stesso come

“Il processo che permette alle persone di ampliare la propria gamma di scelte. Il reddito è una di queste scelte, ma non rappresenta la somma totale delle esperienze umane. La salute, l’istruzione, l’ambiente salubre e la libertà di azione e di espressione sono fattori altrettanto importanti. Lo sviluppo umano, di conseguenza, non può essere promosso da una ricerca a senso unico della sola crescita economica”. E conclude: “la quantità della crescita è fondamentale (...) ma altrettanto importante è la distribuzione della crescita, vale a dire se le persone partecipano pienamente al processo di crescita”.²⁰⁶

²⁰⁵ È in questa prospettiva che si inserisce l’Agenzia UNOPS, che ha tra i suoi primi, dichiarati, obiettivi, il raggiungimento di uno “sviluppo umano”.

²⁰⁶ UNDP, Lo sviluppo umano. Rapporti anni 1990-2000, op.cit.

Il nuovo orientamento allo sviluppo umano, *frame* di inquadramento della cooperazione decentrata, prevede dunque un particolare riguardo al tema delle capacità, al tema del consolidamento dell'assetto istituzionale, e soprattutto la tendenza ad una sempre maggiore responsabilizzazione delle popolazioni locali in tutte le fasi del ciclo del progetto, nonché nell'ideazione e gestione delle iniziative. In questo sta l'importante spinta alla democratizzazione che la cooperazione decentrata si propone di attuare, attraverso il sostegno alle istituzioni pubbliche ad ogni livello, alle associazioni professionali, accademiche e imprenditoriali. Lo scopo è dunque l'implementazione di un processo 'partecipativo', che competa alla comunità coinvolta, e da essa sia guidato, riducendo ogni apporto esterno al ruolo di elemento rafforzatore della collaborazione tra i soggetti locali²⁰⁷.

3.1.2 La prima esperienza di Decentrata: il Programma Prodere

In seguito alla sua fioritura a livello intellettuale e accademico, la cooperazione decentrata nasce concretamente con un'esperienza del 1994 chiamata "Programma Prodere" - programma per le popolazioni vittime dei conflitti in Centro America -, il quale rese possibile per la prima volta a sette enti locali italiani di apportare il loro contributo al processo di pace dell'area dell'America Centrale. Per la prima volta, dunque, si realizza un incontro tra le comunità locali organizzate e il sistema delle Nazioni Unite, che sarà d'esempio, negli anni a venire, per un gran numero di Regioni ed Enti Locali di una ventina di Paesi che collaboreranno con l'ONU in programmi di sviluppo umano²⁰⁸. Le attività, finanziate dal Governo italiano e realizzate da diverse agenzie UN, si sono svolte tra il 1990 e il 1995 e sono oggi un punto di riferimento per la promozione della cooperazione allo sviluppo. Il Programma Prodere fu di successo anche perché nacque non solo da effettivi

²⁰⁷ Stefano Pavan, *Le nuove frontiere dello sviluppo*, Roma, Edizioni Cultura della Pace, 1994.

²⁰⁸ Cooperazione Italiana, *Prodere. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo sviluppo umano, la pace e la democrazia in America Centrale*, 1996.

problemi e bisogni delle regioni latino-americane coinvolte, ma anche da una richiesta diffusa, in Italia, di un impegno alla solidarietà che non trovava riscontro nella cooperazione governativa.

In questi anni, e precisamente nel marzo del 1995, nasce peraltro la piattaforma di sviluppo mondiale per gli anni futuri, sintetizzata nella “Dichiarazione e Programma d’Azione” del Vertice Mondiale sullo sviluppo sociale tenutosi a Copenaghen, sottoscritta da tutti i Governi del mondo. La Carta di Copenaghen costituisce un solenne impegno politico all’utilizzazione di tutte le potenzialità esistenti, superando le attuali strozzature dello sviluppo.

3.2 Una metodologia innovativa

La metodologia d’intervento della cooperazione allo sviluppo umano è: locale (cioè si svolge in aree ben definite corrispondenti al decentramento politico-amministrativo del Paese, abbastanza piccole da permettere reali processi partecipativi, e sufficientemente grandi da avere le risorse indispensabili per gestire una piattaforma di sviluppo locale); integrata (cioè considera insieme gli aspetti della governabilità, dei diritti umani, della salute, dell’educazione e dell’ambiente come componenti indissociabili dello sviluppo); collegata (cioè facilita i collegamenti tra i diversi livelli, locale, nazionale e internazionale); partecipata (cioè consente agli interessati di partecipare al processo che porta alla decisione di realizzare una data iniziativa, alla realizzazione della stessa con forme appropriate di gestione, valutazione e controllo); duratura (seleziona cioè attività capaci di sostenersi nel lungo periodo attraverso meccanismi che tengano conto delle difficoltà iniziali, dei tempi necessari, delle condizioni perché lo sviluppo possa avviarsi, incrementarsi e durare); qualitativa (cioè contribuisce a combattere le cause dell’esclusione sociale, del malessere e della conflittualità e cerca di innalzare per tutti il livello di

soddisfazione dei bisogni di salute, educazione, vivibilità dell'ambiente, sicurezza e pieno rispetto dei diritti umani); concertata, ed ecosostenibile²⁰⁹.

I programmi quadro multilaterali di sviluppo umano, implementati secondo le logiche della cooperazione decentrata e attraverso l'applicazione dei principi fondamentali della stessa, agiscono su tre livelli interdipendenti²¹⁰:

- Locale, poiché appoggiano le comunità locali organizzate nella pianificazione e nella realizzazione delle attività in tutti i campi dello sviluppo umano,
- Nazionale, poiché appoggiano le politiche e gli strumenti – normativi e istituzionali - del decentramento, sostenendo le azioni indispensabili a dare consistenza allo sviluppo locale,
- Internazionale, poiché facilitano gli scambi di esperienze, consentono la partecipazione ad eventi informativi/formativi, danno appoggio alle reti di collegamenti tra gli attori dello sviluppo e fanno tutto ciò che mette in condizioni gli attori locali e nazionali di ampliare le opportunità di sviluppo.

Ogni programma quadro comprende una struttura portante (che comporta una riunione periodica dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali e dei governi, nonché dei soggetti decentrati coinvolti), un metodo di programmazione partecipata e un insieme di piani d'azione²¹¹.

3.2.1 I protagonisti

I protagonisti si possono chiamare *soggetti decentrati* e sono i soggetti pubblici (amministratori, funzionari, tecnici, docenti, operatori, ecc..) e privati (cittadini, imprese, società, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato, cooperative, imprese sociali e così via) che si fanno portatori coscienti e attivi, nei

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ UNOPS, *Le Agenzie di sviluppo locale*, Ginevra, UNOPS, 2000.

²¹¹ Ibidem.

processi di sviluppo, delle capacità e delle potenzialità delle comunità locali cui appartengono.

In questo senso la cooperazione decentrata si distingue profondamente da quella che produce progetti a pioggia, poiché comporta una scelta strategica dei soggetti decentrati, condivisa e sostenuta dalle strutture nazionali e dalle organizzazioni internazionali. Perciò è resa possibile dal pieno appoggio e dal finanziamento del Governo e di una o più organizzazioni multilaterali che, almeno per l'occasione, adottano una visione dello sviluppo globale fondata sullo sviluppo locale²¹².

Gli esperti hanno il compito di svolgere la consultazione iniziale di tutti gli attori per giungere a definire in modo consensuale il quadro progettuale complessivo e le caratteristiche fondamentali dell'intervento; una volta che il progetto è iniziato, agli esperti spetta il compito di guidare il processo di partecipazione sostanziale che serve a fissare gli obiettivi settoriali specifici, a selezionare le priorità, a ripartire in modo dettagliato l'uso delle risorse, e a definire gli altri aspetti operativi. Infine, a loro spetta il compito di redigere i piani operativi periodici, facendo in modo che rispecchino di volta in volta il livello di compromesso raggiunto attraverso la partecipazione sostanziale e la concertazione.

Per maggiore chiarezza, si può riassumere il complesso quadro dei protagonisti come segue, in base alle loro diverse capacità e competenze nonché al contributo che gli stessi danno ai programmi di sviluppo umano²¹³. Tra i protagonisti, dunque, si possono elencare:

- I Governi dei “Paesi interessati”;
- I Governi dei Paesi donatori, che d'intesa con quelli dei Paesi interessati contribuiscono a creare le condizioni politiche favorevoli e finanziano i programmi;

²¹² Ibidem.

²¹³ Massimo Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo; analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Ed.Carocci, 2001.

- Le Agenzie delle Nazioni Unite, che d'intesa con i governi finanziatori e quelli dei Paesi interessati, e in collaborazione con i soggetti decentrati, identificano e formulano gli interventi, gestiscono i programmi e creano le condizioni di sicurezza, lo spazio istituzionale e l'organizzazione nella quale si inseriscono le iniziative dei soggetti decentrati;
- Le Regioni e gli Enti Locali, partner politici dei governi, che assicurano il coordinamento delle proprie realtà locali, mettono a disposizione le risorse di propria competenza e cofinanziano le attività;
- Gli attori sociali dei Paesi che cooperano, organizzati in Comitati o gruppi di lavoro locali;
- Le Organizzazioni non Governative già presenti localmente, che partecipano alla pianificazione degli interventi, alla loro attuazione, e alla costituzione dei comitati e dei gruppi di lavoro.

Elencati gli attori, è doveroso dire che uno dei principali problemi della decentrata è costituito dalla inesperienza degli stessi in ambiti di cooperazione. Ad eccezione delle ONG, infatti, la quasi totalità dei "protagonisti" non ha risorse umane con conoscenze specifiche, non conosce le metodologie di intervento, né sa gestire le capacità di programmazione, di gestione e valutazione delle attività di cooperazione internazionale. Alcune mancanze sono presenti anche a livello organizzativo, poiché si riscontra un'instabilità nelle scelte politiche e una scarsità delle risorse finanziarie destinate all'aiuto allo sviluppo.

L'approccio alla cooperazione decentrata richiederebbe un serio coordinamento nei modi di operare di tutti gli attori coinvolti nello sviluppo di una determinata zona. A questo proposito, la difficoltà riguarda la renitenza da parte della maggior parte delle organizzazioni, a cedere una parte della propria "sovranità" in ambito di progettazione degli interventi. Questo è uno dei limiti che verranno analizzati

nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, e, in quanto tale, rappresenta una tra le maggiori sfide che la “nuova” cooperazione dovrebbe affrontare.

3.2.2 *Le linee guida*

Per quanto riguarda i principi secondo cui la decentrata agisce, possiamo ricordarne quattro particolarmente rilevanti²¹⁴:

1. L'*approccio* territoriale *integrato*. Con piani integrati, si intendono quelli includenti i diversi settori dello sviluppo. I gruppi di lavoro locali devono partorire delle strategie basandosi su questi diversi campi d'azione: la pubblica amministrazione, la pianificazione dello sviluppo, l'assetto del territorio e l'ambiente, lo sviluppo economico locale, i servizi sanitari e sociali, i servizi educativi di base, superiori e di formazione professionale;
2. Il *collegamento* tra le attività a livello locale, le politiche nazionali, e le opportunità internazionali. Lo spazio politico in favore dello sviluppo locale non viene conquistato come alternativo a quello nazionale ma come una scelta attiva delle politiche nazionali. Il negoziato iniziale per ottenere questo è complesso e delicato, in quanto non solo bisogna convincere governi e ministri che il loro potere non sarà diminuito dal ruolo attivo delle comunità locali, ma che potrebbe addirittura venire rafforzato. Quando il negoziato riesce, si costituisce un gruppo di lavoro interministeriale, a livello nazionale, che sostiene lo sviluppo delle comunità locali e coordina tra loro le iniziative dei diversi attori del Paese. In questo modo si lavora per un ordinato sviluppo locale integrato di tutte le regioni del Paese, sostenuto dalle strutture centrali dello Stato;
3. La *collaborazione* tra i settori pubblico, privato e associativo *no profit*. Questo è un principio che correntemente è disatteso, a causa dei conflitti per la visibilità,

²¹⁴ Antonio Moscato, *L'Italia nei Balcani*, Lecce, Piero Manni, 1999.

il potere e i finanziamenti. Ma uno sviluppo sano non può che derivare dalla collaborazione critica tra autorità, istituzioni, associazioni, servizi pubblici e settore privato. Deve essere basata sul negoziato, senza condurre mai alla contrapposizione escludente. Quest'ultima è infatti disgregante poiché alimenta la sfiducia della gente nelle proprie istituzioni e nella politica, crea fiducia mal riposta in organizzazioni che si presentano come alternative a quelle pubbliche, genera dipendenza nei confronti di leader carismatici che si pongono come alternativa ai processi democratici, e soprattutto nega il principio elementare che il soggetto dello sviluppo è sempre la società nel suo insieme e non una sua parte;

4. La formulazione progressiva delle attività attraverso piani operativi periodici concertati.

Secondo Carrino, oggi la convinzione dell'efficacia di questo nuovo tipo di cooperazione, che lui chiama "di sistema" è forte. Si basa sulla mobilitazione delle forze locali, sia di quelle presenti sul territorio in cui si va ad operare, sia di quelle che si propongono come partner di sostegno al progetto di sviluppo, ma anche sull'elementare principio che ogni attore deve poter dare l'apporto per il quale ha ruolo e capacità²¹⁵.

Dunque, i governi devono siglare gli accordi politico-istituzionali che aprono il campo ad una cooperazione per obiettivi strutturali e non per progetti frammentari; le organizzazioni internazionali devono definire i grandi programmi-quadro per obiettivi strutturali, che consentano di creare un tessuto organizzativo coordinato, riconoscendo il ruolo fondamentale delle comunità locali come soggetti attivi dello sviluppo, e stabilendo che le attività del programma sono definite progressivamente e in forma partecipata attraverso piani di intervento a livello locale nazionale e internazionale; da parte loro le comunità locali organizzate devono essere attive nei processi di sviluppo coordinando i piani d'azione integrati a livello locale per l'uso

²¹⁵ Luciano Carrino, *Perle e Pirati*, op.cit.

delle risorse della cooperazione, sia nella fase di programmazione sia di realizzazione. Devono stabilire partenariati di sviluppo con altre comunità locali. Infine, gli attori sociali che operano nelle strutture pubbliche e private devono inserire i propri progetti nel quadro coordinato a livello delle comunità locali, dello Stato e della comunità internazionale.

3.2.3 Punti di forza

Lo sviluppo decentrato offre margini di miglioramento rispetto alla cooperazione tradizionale, rispetto dunque a un approccio centralizzato, verticale e settoriale, che però, attualmente ancora prevale. La “terza via”, secondo le speranze e le aspettative di chi l’ha ideata e dei gruppi di lavoro che stanno cercando di metterla a punto in varie parti del mondo, ha diversi vantaggi. Può infatti usare più razionalmente le risorse ambientali per lo sviluppo economico, ma anche promuovere il lavoro autonomo e le piccole imprese, creando così molti più posti di lavoro stabili di quanti ne possano creare le multinazionali “delocalizzate”. Può contribuire a contrastare l’eccessiva urbanizzazione dello sviluppo, a cui consegue l’abbandono di immensi territori di risorse forestali, agricole, turistiche e artigianali su cui converrebbe investire. Può migliorare la relazione tra istituzioni e popolazione e dare senso ai meccanismi di democrazia formale, accrescendo la *confidence building* tra gli attori e supportando l’*institution building*²¹⁶.

Può contrastare i fenomeni di disgregazione sociale, valorizzando i lati positivi delle culture locali, e riducendone i lati negativi attraverso la moltiplicazione degli scambi e l’ampliamento delle prospettive economiche e di benessere per i locali; o ancora, può fornire, attraverso gli esperti del Paese donatore, un modello per la riorganizzazione dei servizi sanitari e sociali, rendendoli più accessibili e sostenendo i valori solidaristici delle famiglie e delle comunità, facilitando infine l’inserimento sociale e lavorativo delle persone in difficoltà.

²¹⁶ Ibidem.

Può collaborare con le autorità locali per prevenire e combattere la criminalità, creando un ambiente più sano e ricco di prospettive, responsabilizzando la popolazione nei processi di sviluppo, attribuendogliene una *ownership*.

Può ridurre la vulnerabilità del territorio alle catastrofi naturali attraverso attività capillari che mobilitino i diversi attori sociali delle comunità, ottenendo risultati che nessuna forma centralizzata di protezione civile ha finora dimostrato di poter ottenere.

Lo sviluppo decentrato può insomma diventare uno strumento di correzione degli squilibri globali attuali, legati principalmente alla concentrazione dei poteri in poche mani e all'impossibilità, per le comunità locali, di esprimere le loro potenzialità reattive.

Il complessivo aiuto allo sviluppo non può certo pretendere di competere con gli enormi flussi di capitali che incidono sulle sorti dei Paesi e delle popolazioni, ma la cooperazione può servire come laboratorio per la ricerca operativa delle soluzioni innovative capaci di incidere su queste grandi questioni.

Le politiche di cooperazione allo sviluppo attuali devono perciò essere considerate un utile strumento di incontro e scambio internazionale tra realtà socioeconomiche, dove il sostegno a processi nazionali di sviluppo nei PVS diventi l'occasione per ridefinire anche il proprio sentiero di crescita.

3.2.4 Limiti

Nonostante i punti di forza elencati, la cooperazione decentrata attuale soffre ancora di alcuni limiti tipici delle politiche per lo sviluppo tradizionali, che hanno accompagnato per decenni progetti particolaristici, a volte dannosi.

Il primo è il *centralismo*, cioè l'eccesso di concentrazione di poteri in poche mani, che caratterizza i progetti che nascono dal negoziato ristretto tra i gruppi che guidano i governi e gli altri "addetti ai lavori". Come già detto in precedenza, se le

decisioni vengono prese centralmente, le persone e le strutture sociali che dovrebbero beneficiarne non vengono coinvolte, bensì vengono considerate destinatari passivi di un processo di cui si limitano ad essere spettatori e non protagonisti.

Connesso al centralismo, il *verticismo*, che è visibile nei progetti in cui le decisioni che contano sono prese da poche persone ai vertici dei ministeri, delle organizzazioni internazionali, delle organizzazioni governative, e sono trasmesse alla società civile beneficiaria che le riceve senza poter essere realmente attiva.

Altro limite è il *settorialismo*, che produce progetti specifici in ambiti rigidamente separati e non coordinati. Ciascun progetto settoriale ha i propri finanziamenti, la propria procedura, i propri esperti e interlocutori, tempi e schemi operativi specifici, a cui sembra non poter rinunciare. Gli ideatori di questi progetti sono spesso in competizione tra loro per i finanziamenti, secondo la logica spiegata precedentemente, ed è pressoché impossibile riuscire a farli convergere verso obiettivi comuni.

È ancora presente, in determinate circostanze, il padre di tutti i limiti, l'*assistenzialismo*, cioè la fornitura di beni e prestazioni con metodi che scavalcano le autorità e le istituzioni locali e rendono passiva e dipendente la società civile, sulla base dell'idea che i cosiddetti beneficiari sarebbero incapaci di provvedere a se stessi.

Si parla anche di *burocratismo*, cioè dell'uso distorto delle procedure delle amministrazioni, le quali dovrebbero essere un mezzo per far arrivare presto i finanziamenti agli interventi, in realtà si trasformano in vere forche caudine imposte dal protagonismo dei funzionari. Il burocratismo si ripercuote su chi propone i progetti, "*spinto a presentare le cose come le desidera la burocrazia invece che come sono in realtà*"²¹⁷.

Lo scontro tra chi cerca di mettere in atto sul campo i programmi di sviluppo umano e la figura del "burocrate" è tipica, e si verifica generalmente sul tema dei processi di partecipazione e sulla base di due interpretazioni del ciclo del progetto. La prima, che vede il progetto come strumento per migliorare la qualità degli interventi e

²¹⁷ Claudio Bazzocchi, *Sviluppo umano, cooperazione decentrata*, op.cit., qui p.21.

che adatta lo stesso ai meccanismi di partecipazione, “flessibilizzando” la formulazione iniziale e intensificando le forme di monitoraggio e di valutazione interna. Il progetto “deciso a tavolino” secondo quest’interpretazione dovrebbe subire costanti aggiornamenti nel Paese in cui è realizzato, a seconda delle condizioni. L’altra interpretazione vede invece il ciclo del progetto come uno strumento formale di natura tecnicistica, e prevede che tutto sia formulato in dettaglio anticipatamente nel documento progettuale. L’esperienza dei programmi-quadro di sviluppo suggerisce una riflessione sulle interpretazioni del ciclo del progetto, per renderlo non solo più funzionale agli obiettivi di qualità della cooperazione, ma più adatto ad ogni specifico contesto.

Secondo Michele Nardelli²¹⁸ i limiti della cooperazione attuale, che la decentrata cerca di risolvere, non si possono addurre all’insufficiente attenzione che i governi dei Paesi occidentali prestano alla stessa in termini di percentuali del proprio PIL, ma è *“l’esito finale di una modalità di fare cooperazione che ha rinunciato ad una progettualità propria, dove il tecnicismo ha soppiantato la politica, riducendosi spesso a rincorrere i finanziamenti per garantire la propria di sostenibilità.”*

Nardelli descrive la crisi profonda della cooperazione internazionale attraverso le tre "i": invasività, insostenibilità e inefficacia.

Invasività, ovvero la non conoscenza e il mancato rispetto verso i contesti locali, verso le loro culture ma anche verso le ragioni che hanno portato alla rottura di equilibri che per secoli avevano presieduto un determinato territorio. L’invasività si basa su un principio che già di per sé ha dimostrato di non essere sostenibile: si parte infatti dal presupposto che i Paesi dove si avviano programmi di cooperazione siano poveri e arretrati, nei fatti si afferma una sorta di superiorità dei modelli occidentali.

Insostenibilità, vale a dire quel procedere per progetti che considerano la sostenibilità in uno spazio temporale finito, che spesso corrisponde al tempo di permanenza dei funzionari internazionali. Non ci si interroga sulla riproducibilità nel

²¹⁸ Michele Nardelli, “Circo Umanitario e cooperazione comunitaria”, in www.osservatorioBalcani.org.

tempo di ciò che si aiuta a realizzare, né sull'autosostenibilità delle strutture create con i fondi della comunità internazionale, né sulla capacità delle autorità locali di garantire quei servizi importati dalle organizzazioni dei Paesi sviluppati.

L'inefficacia, cioè il prendere atto che mezzo secolo di cooperazione ha lasciato dietro di sé nuove dipendenze che oggi, di fronte ai nuovi scenari della globalizzazione, espongono ancor più i territori alle dinamiche dello spaesamento e dell'esclusione da un lato, del controllo paternalistico mafioso e della criminalità organizzata dall'altro.

Detto ciò, tra i limiti della cooperazione non si può non citare un problema che fa da mantello a buona parte della cooperazione internazionale: la mancanza di coordinamento tra i diversi attori che si impegnano in una zona, o trasversalmente in un settore, che rischia di polverizzare l'efficacia dei singoli interventi, a volte di per sé ben studiati. La loro sovrapposizione o la loro scarsa integrazione costituisce un limite di grande importanza della cooperazione decentrata attuale, che si scontra, a volte, anche con un problema di coerenza tra strumenti e politiche adottate.

3.3 L'Unione Europea e la cooperazione decentrata

L'Unione Europea oggi gestisce una buona parte delle risorse destinate all'aiuto pubblico allo sviluppo²¹⁹: dalla fine degli anni '80 garantisce circa il 41% degli aiuti mondiali, gioca quindi un ruolo importante nello scacchiere della cooperazione internazionale.

Quando l'Unione Europea ha incominciato a parlare di cooperazione decentrata, una decina di anni fa, ne ha dato una definizione precisa, indicandola

²¹⁹ Con aiuto pubblico allo sviluppo si intendono oggi “quei flussi ai PVS e alle istituzioni multilaterali forniti da organi pubblici, inclusi i Governi statali e locali, o i loro organi esecutivi, ciascuna transizione dei quali soddisfa le seguenti condizioni: a) è amministrata con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e il benessere dei PVS, b) è a condizioni agevolate e contiene un elemento dono pari almeno al 25%”. Definizione fornita dal DAC (Development Assistance Committee, costituito nel 1961).

come un approccio nuovo al servizio dello sviluppo partecipativo. La Commissione Europea la definì

“un altro modo di fare cooperazione, che mira a mettere gli attori (in tutta la loro diversità) al centro del processo di cooperazione coinvolgendoli in tutto il ciclo di gestione progettuale, sin dall’inizio, specificando i ruoli e le responsabilità di ciascuno, conformemente al principio di sussidiarietà²²⁰”.

L’accento veniva posto soprattutto sul fatto che si trattava di un processo, di principi piuttosto che di procedure o regolamenti.

Fino a quel momento la cooperazione “ufficiale” con i Paesi più poveri era, come è stato detto, essenzialmente canalizzata verso i governi.

Il nucleo centrale della cooperazione allo sviluppo in Europa è costituito dalla Convenzione di Lomé, per la prima volta firmata nel 1975 e poi rinnovata a scadenza quinquennale. Gli interlocutori della convenzione sono tre differenti aree geografiche del Sud del mondo, per un totale di 71 Paesi, ed è il primo accordo in cui vengono coinvolti numerosi attori sociali e i poteri pubblici decentrati.

Nonostante Lomé, il termine di cooperazione decentrata figura per la prima volta in un documento dell’Unione Europea solo nel 1989, come dimostra l’Art. 20 della IV° Convenzione di Lomé:

“la cooperazione appoggia le azioni di sviluppo di parti attive economiche, sociali e culturali, nel contesto di una cooperazione decentrata, in particolare in forma di unione degli sforzi e dei mezzi tra parti attive omologhe degli stati ACP²²¹ e della CEE”

Questa convenzione è stata rinegoziata nel 1995 al fine di enfatizzare il ruolo attivo della cooperazione decentrata comunitaria nel consolidamento della democrazia e nella tutela dei diritti umani. C’è da dire però, che l’Unione Europea ha adottato, negli ultimi anni, una tendenza sempre più interventista e fortemente

²²⁰ www.ue2003.it

²²¹ Africa, Carabi, Pacifico.

condizionante le scelte dei partner in via di sviluppo, determinando un'erosione dei principi di cooperazione decentrata presenti nelle Convenzioni di Lomé. Le ragioni ufficiali della Commissione sono da individuare in alcuni limiti dell'esperienza passata, tra cui la scarsa capacità di gestione dimostrata dalle controparti, la necessità di maggiore efficienza degli interventi, il coordinamento insufficiente tra stati membri e una troppo debole presenza dell'Unione Europea nelle sedi internazionali.

Prima di questo cambio di rotta degli ultimi anni, erano evidenti nell'ultimo decennio del XX secolo gli sforzi per la promozione della "terza via": nel 1992 la Commissione Europea aveva disposto la creazione di una linea di finanziamento espressamente destinata alla cooperazione decentrata in tutti i Paesi in via di sviluppo. Il 1992 è, non a caso, anche l'anno del Trattato di Maastricht, che aveva messo per la prima volta al centro della politica allo sviluppo i temi della democrazia e dei diritti umani²²².

Il 1995 fu invece l'anno della Conferenza di Copenaghen sullo sviluppo sociale. Da qui nasce la piattaforma di sviluppo mondiale che si può chiamare "di sviluppo umano" per differenziarla dai precedenti modelli di sviluppo, unanimemente giudicati "a basso contenuto umano". La piattaforma è sintetizzata nella "Dichiarazione e Programma d'Azione" sottoscritta da tutti i governi del mondo. Stabilisce il nuovo quadro in cui si muovono i progetti di cooperazione decentrata quali i programmi di sviluppo umano a livello locale - PDHL - e i programmi di UNDP/UNOPS²²³. Questi rendono possibile la complementarità tra l'azione internazionale, nazionale e locale di sostegno agli accordi finali del Vertice, tesi alla creazione e al rafforzamento di strumenti di gestione locale dello sviluppo, e di specifici progetti che ne prevedono l'utilizzo e la dimensione tecnica, politica, solidaristica.

Sempre più consapevole della necessità di un adattamento agli sviluppi internazionali e alle evoluzioni sociali interne dei Paesi ACP (attualmente 79), la

²²² Per approfondimenti si rimanda ai siti www.ecdpm.org e <http://european-convention.eu.int>.

²²³ UNDP: United Nations Development Program.

UNOPS: United Nations Office for Project Services.

Commissione Europea ha avviato nel 2000 un processo di riforma al fine di razionalizzare la propria politica di cooperazione allo sviluppo: le linee guida sono state definite il 23 giugno 2000 a Cotonou, nel Benin, con un nuovo, omonimo, accordo di partenariato con i Paesi ACP.

Il nuovo approccio sotteso all'accordo è fondato sul rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto, sulla buona gestione di Governo e sulla *good governance*, e intende basare la cooperazione su tre dimensioni, la politica, il commercio, e lo sviluppo, configurandosi come approccio sia integrato sia settoriale. Ciò significa che gli interventi dovrebbero riguardare uno specifico settore, e allo stesso tempo combinare vari aspetti della cooperazione al fine di indirizzare meglio gli aiuti.

Un importante aspetto innovativo di questo accordo è che prevede sia la partecipazione di attori non statali sia degli attori locali, sia per la formulazione che per la realizzazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo; in questo modo viene riconosciuto il ruolo delle autorità locali nelle strategie messe in atto e viene evidenziata la necessità della compresenza di tutti i possibili attori della cooperazione decentrata del Nord e del Sud come promotori della crescita.

Per dovere di esautività, ricordo che i rapporti con i Paesi ACP hanno fatto un ulteriore passo avanti nell'aprile del 2003, con la firma dell'Accordo di Partnership di Cotonou, di durata ventennale.

L'allargamento a dieci nuovi Paesi membri, il 1 maggio 2004, e la conseguente estensione a sud-est delle frontiere esterne dell'Unione, hanno portato in primo piano i rapporti tra Unione Europea e stati limitrofi. Come primo passo la Commissione ha proposto di avviare "*Programmi di Prossimità*" riguardanti i confini dell'Unione, che devono essere elaborati congiuntamente dai soggetti interessati delle zone confinanti. Questi programmi comportano singoli progetti da realizzare su entrambi i versanti del confine, in modo coordinato con altri programmi di cooperazione in corso, e coerentemente con i documenti di strategia nazionale e regionale. L'obiettivo

della “*European Neighbourhood Policy Strategy*” è innanzitutto la condivisione con i Paesi vicini dei benefici dell’allargamento del maggio 2004, ovvero stabilità, sicurezza, e benessere, attraverso una relazione privilegiata con certi Paesi, senza la previsione e l’impegno, nel medio periodo, dell’adesione. I protagonisti di questa politica sono Russia, Ucraina, Bielorussia, e Moldavia, insieme a tutti i Paesi coinvolti nel Partenariato euromediterraneo²²⁴ (tranne la Turchia). La questione presenta però punti oscuri e complessi, che non hanno permesso, almeno fino ad ora, un deciso successo di questa politica. I nuovi stati dell’Unione allargata - come del resto quelli già membri -, diventati *de facto* donatori, non hanno una vera e propria tradizione di cooperazione decentrata, né sono forse in grado di creare una vera capacità istituzionale nell’ambito dello sviluppo.

3.3.1 La lotta alla criminalità: un nodo cruciale per la cittadinanza europea

Il tema della legalità e del contrasto di attività criminali, centrale nella strutturazione del potere locale e nei percorsi di sviluppo democratico (in particolare nella realtà analizzata in questo lavoro, quella dei Balcani), risulta poco esplorato come possibile terreno di intervento della cooperazione, decentrata e non. Sono però individuabili alcuni ambiti che andrebbero considerati come potenziali campi di azione, e che quindi andrebbero potenziati specificandone le attività di cooperazione. Questi sono il rafforzamento della cittadinanza sociale e del *welfare* locale come fattore di contrasto degli organismi criminali locali, che si pongono come fornitori di protezione dei servizi e lavoro in alternativa ai poteri pubblici; l’inserimento di programmi e azioni specifiche contro la corruzione e a favore della trasparenza e della responsabilità dell’opinione pubblica, per ciò che concerne le attività di rafforzamento istituzionale; i partenariati territoriali internazionali come luoghi di

²²⁴ COCIS, Guida alle politiche ed alle linee comunitarie per lo sviluppo e per le relazioni esterne, Roma, COCIS, 2000.

gestione integrata dei flussi migratori, che crei così spazi di libera circolazione che limitino l'emigrazione illegale, e contrastino la criminalità in questo campo.

Nonostante questi ipotetici ambiti, è un caso che il terreno della lotta alla criminalità sia poco esplorato: anche ponendo che la decentrata riesca a rafforzare il *welfare* locale, infatti, si troverebbe ad affrontare ostacoli più difficili da gestire, come la corruzione a livello nazionale e di autorità istituzionali del Paese in questione.

In Serbia, ad esempio, si potrebbe parlare di reale rafforzamento delle istituzioni se si intervenisse su strutture nuove, perciò neutre, ma questa non è la situazione con cui gli attori della cooperazione decentrata hanno a che fare. La Serbia è un Paese in cui il processo di *institution building* si confonde con un processo di riallocazione delle risorse spesso poco limpido. Basti pensare agli ancora numerosissimi latitanti ricercati dal Tribunale dell'Aja, in qualche modo, e da qualcuno, ancora protetti, oppure alla maggior parte delle autorità agli alti vertici politici, che sono ancora vicine a Milošević e non sono mai state sostituite. Questo basta a rendere ardua una collaborazione di questo Paese con le forze internazionali che sia basata su principi democratici e di *good governance*. Per la descrizione degli scenari attuali in Serbia e per l'ipottizzazione di eventuali soluzioni future rimando all'ultimo capitolo.

Altri ambiti potrebbero essere studiati più analiticamente per sperimentare nuovi metodi di aiuto allo sviluppo, tenendo sempre presente gli obiettivi principali della cooperazione, la democratizzazione e la legalità innanzitutto. Il tema del rafforzamento delle capacità amministrative e di Governo delle controparti istituzionali costituisce peraltro sì un'attività della cooperazione decentrata, ma spesso è anche semplicemente un effetto trasversale di altre attività di intervento in aree "in via di sviluppo"²²⁵. Spesso, infatti, in queste zone manca la consapevolezza delle proprie risorse, dei propri diritti, e delle proprie potenzialità. In questi casi, le

²²⁵ ICEI, *Nuovi soggetti della Cooperazione Internazionale*, Milano, Franco Angeli, 1990.

attività di cooperazione sono costrette a svolgere un lavoro forse inizialmente poco tangibile, ma molto importante, quello del “risveglio delle coscienze²²⁶”.

Per questo motivo capire il livello di inquinamento e la natura delle istituzioni locali ha, per i soggetti della decentrata, un’importanza cruciale per poter valutare priorità e impatto della propria azione di rafforzamento istituzionale e amministrativo. L’analisi del nesso tra criminalità e politica è indispensabile per capire come si struttura il potere a livello locale. Bisogna chiedersi se l’assunzione di maggiori responsabilità a livello locale favorisca una maggiore trasparenza nell’amministrazione pubblica o non moltiplichi piuttosto i livelli di corruzione aumentando il peso della corruzione sull’economia locale e bloccando, piuttosto che alimentare, la partecipazione sociale e civile alla politica e all’amministrazione della cosa pubblica.

Anche in un altro settore di intervento della decentrata il discorso sulla legalità è importante: quello della pianificazione e gestione del territorio, così come il settore dell’offerta di servizi vari. La realizzazione di un *welfare* locale di qualità fondato su un’idea partecipativa e sociale di cittadinanza potrebbe costituire l’obiettivo comune di enti locali italiani e balcanici (ad esempio) e rappresentare una strategia di lotta alla criminalità e all’illegalità che ne colpisca anche le cause. La cooperazione decentrata, con tutti i vantaggi che solitamente le vengono riconosciuti, potrebbe utilizzare le sue caratteristiche di equità e le sue relazioni con i *partners* – almeno tendenzialmente - orizzontali e paritarie per diventare uno strumento di contrasto di attività criminali radicate sul territorio, e per diventare un esempio concreto di cittadinanza europea²²⁷.

3.4 L’Italia e la cooperazione decentrata: frame giuridico

²²⁶ Questo concetto sarà analizzato più approfonditamente nell’ultimo capitolo.

²²⁷ E. Gobbato, G. Sandri, *La Cooperazione Tradita*, Roma, Edizioni Procom, 1991.

I programmi di cooperazione decentrata vengono scelti e decisi a partire dai luoghi interessati e sono realizzati con l'apporto delle forze locali e di partner che offrono soprattutto il loro patrimonio di competenze tecniche e professionali. Si può per questo dire, con riferimento all'Italia, che la cooperazione decentrata rinnova e valorizza una vocazione presente nella storia del nostro Paese. In Italia infatti, il senso civico di appartenenza alla comunità locale ha sempre rappresentato una risorsa preziosa. Non è un caso infatti che il primo intervento coordinato di sviluppo tra Agenzie delle Nazioni Unite ed Enti Locali sia avvenuto su proposta di esperti italiani (il già citato Programma Prodere).

Dal momento in cui l'Italia ha cessato di essere un Paese beneficiario dei flussi di aiuto internazionale allo sviluppo (come era stato nel corso degli anni '50 e '60 del secolo scorso), il ruolo della politica di cooperazione è divenuto una componente stabile nelle relazioni internazionali del nostro Paese²²⁸. Non solo, l'Italia ha anche anticipato il dibattito internazionale quando nel 1987 ha reso la cooperazione allo sviluppo parte integrante della sua politica estera, come sancisce l'art.1 della Legge n.49/87²²⁹.

Questa legge costituisce il quadro normativo di riferimento della cooperazione allo sviluppo in Italia, riconoscendo alla società civile uno spazio importante nella ricerca "di obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo" (art.1). Nel contempo assegna alle Autonomie locali italiane un ruolo di "canale propositivo" e di "strumento attuativo" nell'azione di cooperazione allo sviluppo, disciplinandone anche la facoltà di iniziativa e le modalità di collaborazione con la Direzione Generale per la Cooperazione e lo Sviluppo - DGCS - del Ministero degli Affari Esteri.

In base a questa legge, Comuni e Province possono stanziare fondi per attività di solidarietà internazionale, e il Governo italiano può utilizzare, nell'ambito dei propri progetti, le strutture pubbliche di Regioni ed Enti Locali. Questa normativa

²²⁸ José Luis Rhi-Sausi, *La crisi della cooperazione italiana*, op.cit

²²⁹ www.esteri.it

presenta però dei limiti, resi manifesti nel momento dell'attuazione della stessa; ad esempio, fin da subito è mancato l'indispensabile raccordo tra livello centrale e livello locale, necessario per avviare una concreta politica integrata di iniziative. Mi riferisco al fatto che ogni Comune interessato, dopo il 1987, ha dato il via a interventi diversi, talvolta consistenti in progetti di sviluppo, talvolta in semplici donazioni, ma mai inseriti in un contesto specifico. Quando nella migliore delle ipotesi si è trattato di progetti, e si è riusciti a realizzarli, questi si sono comunque rivelati interventi occasionali, dal carattere sporadico, lasciati per di più, dopo un certo margine di tempo, al loro destino.

Detto questo, non va tolto il merito alla legge del 26 febbraio 1987 di aver dato disposizioni fondamentali in materia di cooperazione, in anticipo sui tempi rispetto ad altri Paesi europei. In particolare, ha sancito la libertà delle Regioni a coinvolgere le realtà istituzionali e la società civile presenti sul proprio territorio in attività di cooperazione, e in questo modo ha dato il via libera normativo alla creazione di preziose sinergie che oggi permettono l'incontro tra comunità locali italiane e straniere. La partecipazione effettiva della società civile che la cooperazione decentrata permette e sostiene la rende di certo una delle modalità di aiuto attuali più idonee all'instaurazione di assetti politici "democratici"²³⁰.

La Legge n.49/87 non è l'unica a disciplinare le dinamiche di cooperazione allo sviluppo dell'Italia; altre norme più recenti ne hanno completato la regolamentazione. La Legge n.212/1992, ad esempio, postula la collaborazione dell'Italia con i Paesi dell'Europa centrale, orientale e dell'ex-Urss, con lo scopo di favorirne la transizione verso economie di mercato e verso l'integrazione con l'Europa. I beneficiari di questo strumento finanziario possono essere enti pubblici e privati, associazioni di categoria, ma anche consorzi e cooperative. A questo proposito, va citata anche la Legge n.68 del 1993, che ha il merito di aver ampliato la gamma dei soggetti "capaci" di iniziative di cooperazione governativa, e che ha riconosciuto all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e all'Unione delle Province

²³⁰ Antonio Moscato, *L'Italia nei Balcani*, op.cit.

Italiane (UPI) l' idoneità a *“realizzare programmi del Ministero degli Affari esteri relativi alla cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo”* e autorizzando la DGCS *“a stipulare apposite convenzioni che prevedano uno stanziamento globale da utilizzare per iniziative di cooperazione da attuarsi anche da parte dei singoli associati”*²³¹. Gli enti locali vengono individuati, quindi, come promotori di iniziative di cooperazione internazionale (art. 19), potendo anche destinare a tale scopo un importo non superiore allo 0,8% della somma dei primi tre titoli delle entrate correnti dei propri bilanci di previsione. Tale articolo permette pertanto a Comuni e Province di disporre di una base di risorse finanziarie autonome per la realizzazione di interventi di cooperazione, che, se sommate ai finanziamenti dell'Unione Europea e delle Regioni, consente di avviare iniziative di grande rilievo.

Il 1995 è un anno cruciale sia per la cooperazione internazionale - in quanto si svolge il Vertice di Copenaghen - sia per la cooperazione italiana, in quanto anno di nascita del Forum delle Città e degli Enti Locali per la Cooperazione decentrata. Si tratta di un incontro annuale tra le città italiane sui temi e sulle iniziative di solidarietà internazionale. Ogni città aderente al Forum ha costituito un comitato cittadino per la cooperazione, e molte di loro si sono dotate di appositi uffici comunali per la programmazione e l'attivazione di iniziative di cooperazione decentrata. È con l'emanazione da parte della DGCS/MAE²³² delle linee di indirizzo e modalità attuative della cooperazione decentrata che nel 2000 ne viene data una definizione e vengono stabiliti i rapporti della cooperazione italiana con Regioni ed Autonomie Locali. Questo documento, che, ad oggi è il principale riferimento regolativo della cooperazione decentrata italiana, sottolinea tra gli aspetti più innovativi della stessa la pluralità degli attori coinvolti a livello locale e il sistema di relazioni partenariali in cui essi agiscono.

In ultimo, la Legge n. 84 del 2001 pone le basi per la partecipazione italiana nella stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Paesi dell'area balcanica (Albania,

²³¹ Per approfondimenti si rimanda al sito www.esteri.it.

²³² Con la sigla MAE si intende Ministero Affari Esteri.

Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Serbia-Montenegro e Romania). Insieme all'iniziativa europea INTERREG IIIA Italy-Balcans (Crossoborder Adriatic), questa legge è uno degli strumenti essenziali per l'integrazione economica. Prevede infatti, sotto la responsabilità del Ministero degli Affari Esteri, un impegno italiano concreto nella cooperazione allo sviluppo, che comprende materie quali la formazione professionale, l'assistenza al credito, i crediti d'aiuto e sicurezza. Sotto la responsabilità del ministro delle attività produttive, inoltre, prevede la promozione e l'assistenza alle imprese, sotto forma di informazione, assistenza tecnica, formazione professionale e altre aree di interesse nazionale.

Infine, in termini temporali, è necessario citare la Risoluzione del Consiglio dei Ministri del luglio 2002: essa individua le linee strategiche della nuova fase di cooperazione allo sviluppo italiana nel rafforzamento delle istituzioni e della sicurezza, nel supporto alla realizzazione delle riforme legislative, amministrative ed economiche, nel supporto alle attività imprenditoriali e agli investimenti, e nel supporto alla cooperazione decentrata.

Allo stato attuale la cooperazione italiana ha in corso o in preparazione diversi programmi-quadro di sviluppo umano, che prevedono la possibilità di realizzare collegamenti di cooperazione decentrata. I PDHL²³³ (dalla sigla francese) sono promossi dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo - UNDP - e dall'Italia, e prevedono che l'Ufficio delle Nazioni Unite per i Servizi ai Progetti - UNOPS - costruisca il tessuto organizzativo generale; si giovano anche della collaborazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità - OMS -, dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro - OIL - e di altre Organizzazioni Internazionali, per le loro specifiche aree di competenza.

Dopo aver svolto un'analisi approfondita della cooperazione decentrata, e dopo averne analizzato metodi, protagonisti, punti di forza e limiti, insisto nel concludere con quello che, a mio parere, è il principio di base da cui non si può prescindere:

²³³ PDHL sta per Programmes de Développement Humain Locale.

l'unico vero protagonista della cooperazione decentrata non può che essere la società locale, intesa da Carrino²³⁴ come

“l'insieme degli attori sociali pubblici e privati, che vive in un territorio corrispondente alla suddivisione politico-amministrativa intermedia dello stato nazionale ed alle sue suddivisioni di base”.

È molto importante che le società locali siano il bacino entro cui si sviluppino esperienze innovative e di qualità, promosse da quei principi di cui si è parlato, e realizzate secondo l'etica e i valori nominati. Possono infatti diventare un potentissimo stimolo al cambiamento ed avere un forte impatto quando esprimono la volontà di concertazione e dialogo tra gli attori del territorio, e soprattutto quando dimostrano di saper raggiungere risultati importanti. Le società locali possono così essere viste come i nuovi protagonisti di un confronto critico con i modelli correnti di sviluppo. La cooperazione che funziona, quella in grado di mettere in moto i processi di sviluppo, non è fatta di conoscenze da trasmettere a qualcuno, né di competenze esclusive; si basa invece su una collaborazione in cui ogni attore partecipante, in modo paritario, mette a disposizione le proprie risorse per raggiungere un obiettivo comune e condiviso.

Quel che appare è che, qualunque aggettivo le si voglia affiancare, la cooperazione (decentrata, di sistema, comunitaria...) resta una forma di solidarietà che può dare un contributo concreto ad una nazione, nel periodo di consolidamento delle istituzioni democratiche; la sfida sta nel cercare di comprendere in che termini e a quali condizioni questo tipo di intervento internazionale possa rappresentare una reale spinta propulsiva per il Paese beneficiario. Se fino ad ora, infatti, si è parlato in termini generali di consolidamento democratico, è pur vero che lo scopo finale di questo lavoro prevede una sorta di misurazione del “grado di democraticità” della Serbia, determinando anche quanto il processo di democratizzazione in questo Paese

²³⁴ Luciano Carrino, *Perle e Pirati*, op.cit.

sia “aiutato” dalla presenza internazionale, o quanto sia il risultato di uno sviluppo autoctono. Per poterlo fare, è opportuno un breve richiamo alla letteratura; prima di passare al capitolo successivo e prima di entrare nel merito di un’analisi critica dell’UNOPS, quindi, è necessario specificare che cosa si intende con il termine “democrazia”, e quali sono le principali teorie riguardanti la democratizzazione.

3.5 La difficile misurazione dello sviluppo serbo: l’“elasticità” del concetto di democrazia

Fino a questo momento sono state sottolineate, a più riprese, alcune particolari caratteristiche che dovrebbero essere proprie di un sistema “democratico” secondo la cooperazione internazionale, quali ad esempio la partecipazione diffusa della società civile ai processi politici e sociali, oppure il miglioramento delle relazioni tra istituzioni e popolazione. Nella letteratura, tuttavia, c’è una forte divergenza di opinioni sul significato del concetto di democrazia, e sul ventaglio di principi che essa implica; letteralmente, il termine si potrebbe tradurre con “governo del popolo”, ma questa nozione presenta un alto grado di “elasticità”. Si intende dire che a seconda degli autori, del periodo storico preso in considerazione, o dell’ambito empirico di analisi, la “democrazia” è soggetta ad interpretazioni anche molto divergenti. Certo, nella letteratura sono presenti alcuni caratteri specifici ormai generalmente attribuiti alla cosiddetta “definizione minima” di sistema democratico, ma per poter inquadrare il termine nell’evoluzione di uno specifico Paese è necessario non caricarlo di troppi significati prescrittivi²³⁵. Nonostante ciò, si può affermare l’esistenza di una “soglia” al di sotto della quale un regime non può essere definito “democratico”; essa prevede alcune condizioni essenziali che non possono venire a mancare in un sistema politico

²³⁵ Ad esempio, la teoria della “democrazia genetica” implica l’accordo tra gli attori sociali - ovvero tra i partiti politici - sul rispetto delle “regole del gioco”; se dovessimo tenere in considerazione tale teoria, saremmo inevitabilmente costretti ad escludere la Serbia dalla definizione di Paese democratico. In alcune zone della Serbia, infatti, il Partito Radicale - ovvero l’ex movimento di Šešelj, che ora si trova all’Aja - gode di un forte appoggio popolare, anche se rifiuta le principali regole di convivenza democratica.

e sociale così definito. A seconda dell'autore che si prende in considerazione i caratteri paradigmatici della democrazia - moderna - possono variare di numero e qualità²³⁶; in questa sede si analizzeranno tre requisiti fondamentali, considerati i più significativi per il contesto serbo, anche sulla base delle loro implicazioni: il primo è la presenza del suffragio universale maschile e femminile, il secondo sono le elezioni libere, competitive, corrette, ricorrenti; l'ultimo è la pluralità, non solo partitica, ma anche delle fonti di informazione. Analizzandoli più in profondità, emergono alcune derivazioni significative, tra cui: la necessarietà del controllo dei governati sui governanti²³⁷ e l'importanza della dimensione temporale - attraverso le elezioni, una sorta di "esercizio" permanente di democrazia -. Inoltre, il diritto all'accesso a fonti di informazione alternative implica la libertà di espressione delle proprie idee, a cui è a sua volta collegato un diritto più specifico, quello "di associazione". A questo proposito, la Serbia si trova in una condizione "ibrida" e non ancora definita: l'informazione è tuttora un aspetto del processo di democratizzazione molto dibattuto, in quanto essa è a volte ostacolata da un'allarmante reiterazione di abusi, tra cui pressioni politiche, minacce, e addirittura rapimenti di giornalisti "scomodi"²³⁸. Da questo punto di vista, la riflessione riguarda la fase del processo di democratizzazione in cui si trova realmente la Serbia; fino ad ora, in quest'analisi, si è assunto che il Paese sia nel pieno del "consolidamento democratico", ma in realtà è molto difficile averne certezza. La letteratura non è omogenea per ciò che concerne i limiti tra le fasi

²³⁶ Si fa riferimento alle definizioni più note di democrazia, quelle di Robert Dahl, di Giovanni Sartori, di Leonardo Morlino e di Samuel Huntington, per esempio. Per approfondimenti si rimanda all'"Antologia di Scienza Politica" dello stesso G.Sartori, e al volume "Lineamenti di Scienza Politica" di Domenico Fisichella (op.cit.).

²³⁷ Nello specifico, si rimanda al concetto di "responsività" di Sartori o della "responsabilità" dei governanti di Karl e Schmitter.

²³⁸ Solo nel 2001 veniva assassinato il giornalista Milan Pantic, autore di inchieste sulla corruzione; L'11 aprile 1999 il giornalista Slavko Curuvija, un oppositore del regime di Milošević, fu ucciso a colpi d'arma da fuoco fuori dalla sua abitazione. In nessuno dei due casi furono trovati i colpevoli. Negli ultimi anni, sebbene non si siano ripetuti episodi di tale gravità, si sono spesso verificate situazioni conflittuali tra uomini politici e giornalisti, che in una qualunque Paese europeo sarebbero state etichettate come "scandalose". Per approfondimenti si rimanda al sito www.osservatorioBalcani.org.

di democratizzazione, ovvero, nel caso serbo, non c'è accordo su dove finisca la fase di transizione democratica - cominciata con la caduta del regime di Milošević nel 2000 - e dove inizi invece quella di consolidamento. Secondo Schedler²³⁹ quest'ultima fase è riconoscibile solo nel momento in cui è chiaramente credibile l'aspettativa di una continuità del regime instaurato; almeno fino a qualche anno fa, questa ipotesi avrebbe suggerito maggiore cautela nell'inserire la Serbia in tale fase evolutiva, a causa dei rallentamenti e, a volte, degli arresti cui era sottoposto il processo di consolidamento²⁴⁰. In ogni caso, paradossalmente è impossibile poter riconoscere se le aspettative di continuità della democrazia in questione sono "corrette", fino al momento in cui la fase di consolidamento non si possa dire superata; ma il "processo democratico" è in continua evoluzione, e non può prevedere un proprio superamento, se non in nome di un ritorno a un altro tipo di regime, cosa tutt'altro che auspicabile per la Serbia. Ciò mostra la ragione per cui è così difficile trarre delle conclusioni definitive sul grado di democraticità di un Paese: esso è riconoscibile solo in una prospettiva di lungo periodo, che permette l'analisi del passato e non dell'evoluzione presente.

Tornando ai requisiti di definizione di un sistema "democratico" applicati alla Serbia, ora merita aggiungere, a scanso di equivoci, che nessuno di loro è esclusivo *né* necessario *né* sufficiente alla democrazia; ad esempio, è lapalissiano che il momento simbolo dell'instaurazione democratica siano le elezioni, ma il processo elettorale non esaurisce il funzionamento del sistema politico democratico, così come il processo di modernizzazione politica non si esaurisce nel sistema politico democratico, in quanto riguarda più sistemi politici. La democrazia moderna è costituita dall'attuazione contemporanea di un insieme di fattori e dal riconoscimento di un certo numero di diritti, che devono costituire la "spina dorsale" della società e

²³⁹ A. Schedler, *Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability*, Boulder, Lynnie Rienner, 1999.

²⁴⁰ Ancora una volta ci si riferisce inevitabilmente al già citato "omicidio Djindjic", ma non solo, anche alla difficile fase di evoluzione normativa del Paese, alle difficoltà di raggiungimento del quorum elettorale per l'elezione del Presidente serbo - fallita, si ricorda, tre volte -, e alla lentezza dell'attuazione del processo di decentramento.

del sistema politico, ovvero devono essere dati per scontati, nonostante la loro estrema importanza. La democrazia moderna è pluralistica e competitiva, in quanto tale, essa è fondata sulla garanzia del dissenso²⁴¹. Tale libertà, ovvero il “lusso” di dissentire, non è da darsi per scontata nel contesto serbo; come affrontato precedentemente in più punti del discorso²⁴², il rapporto tra media e politica è ancora molto complicato. Non solo, a questa “gabbia espressiva” è collegata anche la difficoltà di collaborazione con il Tribunale dell’Aja, poiché è ancora considerata da molti una forma di “tradimento” e non di “testimonianza” sul passato. Infine, ad essa si relaziona anche la riflessione sul necessario grado di omogeneità culturale di un sistema democratico. Per il funzionamento della democrazia moderna è necessario un certo livello di distribuzione omogenea, nella popolazione, degli atteggiamenti positivi circa le istituzioni rappresentativo-costituzionali e circa le connesse “regole del gioco”. Altri tipi di regimi, non democratici, hanno bisogno di presumere un’omogeneità di portata ben più vasta, ricorrendo anche a modalità varie di pressione per ottenere forme di assenso e sostegno; la democrazia, per contro, esercita il controllo politico in modo diverso, e permette così il passaggio dal “nemico” di Carl Schmitt²⁴³ all’“avversario democratico”, inserito in un’atmosfera di ottimistica provvisorietà del “potere”. La certezza che, in Serbia, tutti questi fattori siano presenti non c’è, ma allo stesso tempo, definire tale Paese ancora in una fase di “transizione” sarebbe ingeneroso. In precedenza, sono già stati esposti i passi avanti fatti dal momento dell’elezione del 2000, avvenuti sia sulla scia di un processo autoctono di rinnovamento causato da decenni di guerre e difficoltà economiche, sia grazie all’intervento internazionale. Buona parte della letteratura conviene sul fatto che ci

²⁴¹ La riflessione conseguente, in questo caso, riguarda il livello di dissenso “soportabile” dalla democrazia, tenendo presente che la questione si intreccia con quella della legittimità; essa è da intendersi come la proprietà del sistema politico di sviluppare e mantenere una convinzione positiva circa la bontà delle speciali istituzioni politiche poste in essere per “disciplinare” la società.

²⁴² Si veda ad esempio il paragrafo 2.3 sulla vicenda di Nataša Kandic, o le difficoltà di espressione di quelli che si sono definiti i giornalisti “scomodi” in questo stesso paragrafo.

²⁴³ Carl Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1975.

sia una correlazione direttamente proporzionale tra la continuità di un regime democratico e il progresso economico e sociale²⁴⁴; di conseguenza, in base ai risultati raggiunti in questi anni dal Paese si può affermare che la Serbia rientra molto probabilmente a pieno titolo nella fase di consolidamento democratico, anche se ciò non significa che una regressione sia del tutto impossibile²⁴⁵.

²⁴⁴ Il progresso economico è di particolare importanza in una regione come quella balcanica, dove la presenza di minoranze etniche - e le dinamiche di strumentalizzazione sociale e politica delle stesse - è ancora oggi un problema rilevante, soprattutto perché a volte, è sinonimo di uno sguardo rivolto al passato e non proiettato nel futuro. Lo sviluppo economico diventa la premessa indispensabile per sottrarre le diverse etnie ad una condizione capace di generare diffidenza reciproca e quindi violenza.

²⁴⁵ A questo proposito è sufficiente fare riferimento alle reazioni della società serba alla morte di Slobodan Milošević, avvenuta l'11 marzo del 2006. Per quanto la componente "nostalgica" della nazione fosse meno numerosa rispetto a quella "democratica", si è registrata una forte frattura non solo sociale, ma - ben più grave - politica. Diversi partiti - guidati da quello Radicale e da quello Socialista - hanno chiesto chiarezza al Tribunale dell'Aja sulla morte dell'ex leader e l'hanno incolpato di accanimento nei confronti della Serbia. L'esito peggiore a cui tale atteggiamento potrebbe condurre potrebbe essere un indebolimento degli ancora fragili equilibri democratici, un ritrovato consenso verso i partiti "nostalgici" e una caduta dell'attuale esecutivo. Alla fine del mese di marzo 2006, alcuni sondaggi serbi davano al Partito Radicale più del 33% dei voti. Per approfondimenti, si rimanda ai siti www.transitiononline.com, e www.osservatorioBalcani.org.

CAPITOLO QUARTO

L'UNOPS NEI BALCANI: UN CONTRIBUTO AL CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA?

4.1 Come l'UNOPS arriva in Serbia: la nascita del Programma Città-Città

Questo ultimo capitolo consiste nell'applicazione dell'analisi finora svolta ad un *case study*. Esso nasce da un mio soggiorno di circa tre mesi presso un ufficio di cooperazione decentrata in Serbia: nella primavera del 2005, infatti, ho avuto il privilegio di essere ospitata presso l'UNOPS - United Nations Office for Project Services - e di poter seguire da vicino i progetti in corso. In tale periodo è nata l'idea di svolgere una ricerca sul contributo della cooperazione decentrata al consolidamento delle istituzioni democratiche. Mi sembrava di scoprire, infatti, che l'UNOPS, pur agendo secondo i principi della cooperazione decentrata, e quindi mettendo in comunicazione enti locali italiani e serbi e attivando collaborazioni con la società civile, interveniva sul contesto di post-transizione serba contribuendo ad apportare cambiamenti di rilevanza macrosociale e - forse - politica. Man mano che le dinamiche di lavoro diventavano per me più familiari, cominciavo a pensare che, proporzionalmente ai finanziamenti che riceve, agli interessi in gioco, e all'esperienza degli esperti UN, anche le ricadute dei progetti di questo ufficio potessero essere più ampie rispetto a quelle di un ufficio di cooperazione decentrata privato e indipendente. Allo stesso tempo, era interessante verificare quanto i principi di cooperazione decentrata esposti teoricamente nella letteratura fossero effettivamente applicabili nel concreto, o quanto, invece, non fossero che prescrizioni, poco adattabili "sul campo". L'UNOPS, infatti, è una realtà abbastanza singolare nel settore dell'"aiuto allo sviluppo": ha un corpo simile a quello di una piccola organizzazione non governativa, ma ha un'anima e una "coscienza" che appartengono alle Nazioni Unite. Intendo dire che, pur avendo sul territorio serbo un

numero molto esiguo di dipendenti, che lavorano a stretto contatto l'uno con l'altro in un ufficio periferico della capitale, sottostà alle procedure UN, e riceve direttive e finanziamenti statali; nel caso serbo, italiani.

A partire dal 1999, infatti, il Governo italiano ha deciso di far convergere la cooperazione governativa e quella decentrata in attività di lotta alla povertà e di re-inclusione sociale dei settori più vulnerabili della popolazione serba, in una dimensione più generale di recupero socio-economico dello Stato. È con queste intenzioni che il Governo italiano e le Nazioni Unite diedero vita a quello che si sarebbe chiamato il “Programme City-to-City” - in italiano, “Programma Città-Città” -; l'approccio scelto sarebbe stato multisetoriale, non discriminatorio e partecipativo, e si sarebbe focalizzato in particolare sui settori della sanità, dell'istruzione, dello sviluppo economico locale, e del risanamento ambientale. L'Ufficio avrebbe svolto le proprie attività in città particolarmente provate dai bombardamenti della Nato, con una forte concentrazione di rifugiati e sfollati. Lo scopo, infatti, era di far fronte alla grave crisi umanitaria creatasi nella regione nell'arco di un decennio, a causa del collasso della Jugoslavia e dei conflitti regionali, nonché delle sanzioni imposte dalla comunità internazionale, culminate nell'intervento militare della NATO. I danni alla struttura produttiva, la distruzione delle infrastrutture in tutto il Paese, l'insicurezza politica e sociale avevano determinato, assieme ad una massiccia disoccupazione, l'aumento improvviso dei livelli di povertà - con un terzo della popolazione sotto la “soglia” stilata dall'UNDP²⁴⁶ -, con l'aggravante della presenza di 700.000 rifugiati e sfollati, soprattutto nelle aree urbane. La concentrazione dei profughi nelle città, dove, anche a causa dei bombardamenti, la crisi economica aveva più duramente colpito la popolazione residente, aggravava le condizioni di vita degli strati più vulnerabili, e denotava come prioritario l'intervento della cooperazione internazionale. Così - accogliendo le raccomandazioni dell'*United Nations*

²⁴⁶ L'UNDP ha introdotto la “soglia di povertà” nel 1997. Si tratta di una misura composita che, per i Paesi in via di Sviluppo concerne le dimensioni seguenti: “la deprivazione nella longevità, la deprivazione nelle conoscenze, la deprivazione rispetto a standard di vita decenti”. Per approfondimenti si veda <http://www.undp.org/poverty/>.

Consolidated Inter-Agency Appeal for South-Eastern Europe Humanitarian Operations - pubblicato alla fine del 1999 - l'Italia e le Nazioni Unite promossero l'offerta di un quadro unitario e integrato di riferimento alla cooperazione decentrata degli Enti territoriali italiani con sei città dell'Unione serbo-montenegrina²⁴⁷: Belgrado, Kragujevac, Niš, Novi Sad, Pančevo e Smederevo. Per realizzare i suoi obiettivi di sviluppo umano, il Programma avrebbe costituito in ciascuna città altrettante strutture partecipative, i cosiddetti Gruppi di lavoro, costituiti dalle autorità locali, dai soggetti attivi e dai diretti interessati che avrebbero collaborato alla pianificazione ed al monitoraggio delle attività. Fin da subito, la Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Esteri italiano (DGCS) ne affidò la realizzazione al United Nations Development Programme (UNDP), il quale a sua volta delegò l'esecuzione delle attività *in loco* all'UNOPS. In Italia, la DGCS promosse la costituzione di un coordinamento nazionale del "Programma Città-Città", che oggi si riunisce periodicamente per seguirne le fasi e per discuterne tutti gli aspetti²⁴⁸.

4.2 L'assestamento del programma a Belgrado: dall'intervento di emergenza alla sinergia con il Sistema ART

²⁴⁷ L'Unione, attualmente, è rappresentata da un Presidente e da cinque Ministri. In base agli accordi tra Serbia e Montenegro, essa è stata in prova per tre anni – dal 2003 al 2006 -; con ogni probabilità, il 21 maggio 2006 in Montenegro si svolgerà un referendum per l'indipendenza dalla Serbia. L'UE lo definisce una scelta tra una "separazione funzionale" o una "federazione funzionale". Il Parlamento montenegrino ha dovuto accogliere le proposte dell'UE perché in caso contrario Bruxelles non avrebbe accettato il risultato del referendum; la formula europea per riconoscere l'indipendenza richiede un'affluenza minima alle urne del 50% e almeno il 55% di sì. Il premier Milo Djukanović ha definito non democratica la formula proposta dall'Unione Europea, e sono in molti, in Montenegro, a parlare di discriminazione contro gli elettori indipendentisti. Per un approfondimento, si veda www.transitionsonline.

²⁴⁸ Gli enti e le organizzazioni che intendono far parte del coordinamento - e attuare una collaborazione con gli enti locali delle città serbe coinvolte - devono manifestare per iscritto la loro intenzione di collaborare con il programma, indirizzando una comunicazione all'UNOPS - sede di Roma - e, per conoscenza, alla DGCS. Nella lettera, l'organizzazione aderente deve dichiarare di impegnarsi a svolgere attività di sostegno allo sviluppo umano nell'ambito del programma.

La prima fase di assestamento del Programma Città-Città nella realtà serba fu focalizzata sull'approccio umanitario; solo in seguito, l'attenuarsi dell'urgenza che ne aveva giustificato l'avvio permise una ridefinizione ed una riorganizzazione del programma. Non appena le condizioni di emergenza si sono normalizzate, l'UNOPS si è proposto di dare attuazione, in Serbia, a quei principi tipici della "terza via" individuata nel capitolo precedente, e dunque di adeguare la propria struttura, le tematiche, le attività e le metodologie agli interventi di sviluppo umano realizzati dalle Nazioni Unite nel quadro della cooperazione multilaterale dell'Italia, in molti Paesi del mondo.

Più specificamente, il Programma Città-Città ha stabilito un collegamento al sistema dei programmi multilaterali denominato ART - *Appoggio alle reti territoriali e tematiche di cooperazione allo sviluppo umano* -, realizzato da UNDP, UNESCO, UNOPS e UNIFEM²⁴⁹. Questo sistema, attivato nel corso del 2004, dà appoggio alle politiche nazionali di sviluppo locale in diversi Paesi e mette a disposizione dei programmi numerose iniziative e servizi internazionali che operano per la formazione, per l'innovazione, e per la promozione di partenariati economici territoriali e di partenariati di cooperazione decentrata. L'ART è un primo esempio di cooperazione interagenziale, ovvero tra le diverse agenzie delle Nazioni Unite. Tale concetto può sembrare banale ma non lo è affatto, tanto che la realizzazione di un sistema del genere è uno degli ultimi traguardi raggiunti dalla cooperazione decentrata. La "generazione" di cooperanti precedente a quella attuale non contemplava il dialogo tra le organizzazioni, le quali realizzavano i propri progetti secondo una metodologia "a compartimenti stagni", senza una strategia concertata. In questo modo, nei decenni passati, si sono spesso realizzati casi di sovrapposizione progettuale che oggi - almeno in teoria - sono più facilmente evitabili.

²⁴⁹ UNESCO e UNIFEM sono rispettivamente gli acronimi di United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization's Office e United Nations Development Fund for Women. Per un approfondimento sull'ART si veda <http://www.onuitalia.it/artit.pdf>.

L'ART si inserisce nel nuovo ruolo multilaterale delle Nazioni Unite prefigurato ed esposto nel quadro del Patto del Millennio per lo Sviluppo²⁵⁰: esso è consistito nel proporre ai Governi un nuovo indirizzo delle politiche globali che tenesse conto della sostenibilità sociale ed ambientale dei processi di sviluppo, in funzione della riduzione della povertà, della lotta all'esclusione sociale e di una maggiore giustizia sociale. Ciò che le Nazioni Unite proposero, fu, alla lettera, un *Patto globale di cooperazione allo sviluppo tra Nord e Sud del mondo*, per sottoscrivere il quale il fattore determinante viene individuato nei "diretti interessati", ovvero nelle popolazioni sia dei Paesi ricchi sia di quelli poveri. Un approccio di questo genere - accolto dal Programma Città-Città - implica la necessità di un forte, diffuso e consapevole consenso sociale, senza il quale il lavoro di un ufficio come l'UNOPS non potrebbe esistere. Tale consenso non può nascere senza la partecipazione delle popolazioni - in particolare dei settori colpiti dalla povertà e dell'esclusione sociale - ai processi di cooperazione allo sviluppo, né può essere efficace senza un reale decentramento democratico delle politiche di gestione territoriale. Secondo l'approccio del programma Città-Città, è necessario investire sulle istituzioni che sono a più diretto contatto con il territorio, far sì che una parte del potere venga ad esse delegato in modo diretto. Si può identificare, quindi, nell'UNOPS - e in generale nella cooperazione decentrata - un interprete dell'appello delle Nazioni Unite a realizzare gli Obiettivi del Millennio attraverso il Patto; ma, come sarà dimostrato tra breve, il passaggio dalla teoria alla realizzazione di progetti pratici efficaci non è scontato; ciò può avvenire a condizione di dare a questo ufficio

²⁵⁰ Nel settembre del 2000, con l'approvazione unanime della Dichiarazione del Millennio 189 Capi di Stato e di Governo hanno sottoscritto un patto globale, un *global deal*, tra Paesi ricchi e Paesi poveri. Questo patto riconosce che, se si vuole sradicare la povertà e la malnutrizione, se si vogliono arrestare epidemie e virus come l'AIDS, se si vuole garantire istruzione, sanità e acqua potabile per tutti; c'è bisogno dell'impegno congiunto di tutti i Paesi: dei Paesi poveri e soprattutto di quelli ricchi. Durante il Vertice del Millennio convocato dalle Nazioni Unite nel settembre del 2000, i 189 capi di Stato e di Governo presenti hanno sottoscritto la Dichiarazione del Millennio. La Dichiarazione contiene impegni precisi per la lotta alla povertà, sulla base dei quali sono stati definiti otto obiettivi di sviluppo del millennio, da realizzarsi entro il 2015.

gli strumenti programmatici ed operativi più efficaci per rendere le collettività locali e le loro istituzioni più immediatamente rappresentative protagoniste di nuovi rapporti di partenariato, ovvero promotrici del Patto. Le direttrici principali dell'ART sono l'appoggio alla *governance* locale²⁵¹, lo sviluppo economico locale e la promozione del sistema del *welfare*. Non a caso, queste tre linee guida sono le stesse seguite dall'UNOPS e dal Programma City-to-City²⁵², il quale, inserendosi in una logica di sistema e di programmazione territoriale concertata dello sviluppo, mira ad innescare e realizzare processi coordinati e partecipati di reale trasformazione economica e sociale, finalizzati a una maggiore equità sociale, a un più equilibrato sistema di scambi Nord-Sud, all'affermazione dei diritti umani e alla promozione della capacità delle popolazioni di incidere realmente sulle scelte politiche e amministrative dei loro governi nazionali e locali. Come si diceva, questa tipologia di lavoro inizialmente non è stata possibile; la prima fase è stata caratterizzata dall'emergenza umanitaria, solo successivamente l'UNOPS ha potuto optare per un cambiamento in favore di una "cooperazione strategica²⁵³". Essa ha così focalizzato la sua attenzione sulla promozione, il sostegno e il rafforzamento delle relazioni di cooperazione decentrata tra gli Enti locali, le Regioni, le organizzazioni della società civile italiana e le città di Serbia e Montenegro, attraverso la costruzione di partenariati internazionali. La sinergia del Programma con il Sistema ART consente dal 2004 ai partenariati tra Enti territoriali italiani e città serbe di avvalersi sia del coordinamento con gli altri programmi di sviluppo umano che si ispirano alle stesse metodologie, sia dell'assistenza tecnica di specifici servizi tematici che fanno organicamente parte di ART; tra questi, ad esempio *ART Partnership*, per costruire il quadro politico-istituzionale e le strutture partecipative dei partenariati internazionali

²⁵¹ Con *governance* locale è da intendersi, in quest'analisi, la promozione della partecipazione attiva dei cittadini nella vita delle comunità locali, ovvero la concretizzazione del concetto di "democrazia reale" esaminato nel terzo capitolo. Per la *governance* in riferimento alla cooperazione dell'Agenzia UNOPS si rimanda al paragrafo 4.5.2.

²⁵² Cooperazione italiana - ILO - UNOPS, *Le agenzie di sviluppo economico locale*, Roma, Ed.Eurada, 2000.

²⁵³ UNOPS, *Le Agenzie di sviluppo locale*, UNOPS, Ginevra, 2000.

Nord-Sud a livello regionale e locale, *Art Led*, per sostenere i partenariati di sviluppo economico e promuovere le Agenzie di sviluppo economico locale – ADEL - nei Paesi terzi, *ART Win*, per sostenere le attività di cooperazione relative alle politiche sociali e al *welfare*, *Art Universitas*, per la formazione e la ricerca a livello universitario.

L'UNOPS opera in stretta sinergia con le Agenzie che hanno aderito al “United Nations Development Assistance Framework - UNDAF -²⁵⁴” di Serbia e Montenegro per il periodo 2005-09, in cui, ponendo come obiettivo il raggiungimento dei Millennium Development Goals, sono state individuate tre priorità: il miglioramento della qualità e delle condizioni d'accesso ai servizi pubblici, la riduzione delle disparità sociali ed economiche, il ristabilimento della fiducia nel sistema giudiziario e la tutela dei diritti dei gruppi vulnerabili. Queste stesse priorità sono emerse anche nel *Poverty Reduction Strategy Paper* – PRSP - redatto dal Governo Serbo nel 2003 ed approvato dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, in cui si pone l'accento su un concetto di sviluppo integrato e armonioso, e sul ruolo, sempre più rilevante, delle amministrazioni locali nel raggiungimento di tale obiettivo²⁵⁵.

4.3 Il contesto economico di riferimento²⁵⁶

²⁵⁴ L'UNDAF è un documento ratificato dall'Unione di Serbia e Montenegro il 31 marzo 2004. Si concentra su tre ambiti principali: la riforma istituzionale e della pubblica amministrazione, la riforma giudiziaria e lo sviluppo sostenibile. Per approfondimenti si veda <http://www.undp.org/content>.

²⁵⁵ Il PRSP è un documento redatto dal Governo di un Paese ogni tre anni; riporta le politiche pubbliche per la riduzione della povertà e per lo sviluppo. Quello per la Serbia - Montenegro è composto da una parte sull'Unione e da due sezioni specifiche per ognuna delle due Repubbliche. Le misure di povertà che vengono considerate sono specifiche per ogni Paese, ad esempio per la Serbia si parla di 2.40 Euro al giorno, mentre per la Repubblica del Montenegro la soglia di povertà è di 3.50 Euro al giorno. Per approfondimenti si veda <http://www.worldbank.org.yu/>.

²⁵⁶ I dati di seguito riportati sono estrapolati da: Commission of the European Communities, *Serbia and Montenegro. Stabilisation and Association Report 2004*; The Economist Intelligence Unit, *Serbia and Montenegro. Country Profile 2003*; Serbia and Montenegro Statistical Office, *Basic Data on Socio-Economic Trends. Summary Report. 2003*; *Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia and Montenegro, 2003*; Serbia and Montenegro Statistical Office, *Statistical Pocket Book, 2004*.

Nel secondo capitolo si sono analizzati i fattori di cambiamento che la Serbia deve attuare per potere affrontare il cammino verso l'accesso nell'Unione Europea (in vista dell'integrazione all'interno della stessa); ora si cercherà di passare in rassegna più precisamente le difficili condizioni economiche attuali della società serba, con cui l'ufficio dell'UNOPS è costretto a confrontarsi in ogni fase del proprio lavoro. Esse influenzano inevitabilmente l'andamento dei progetti di cooperazione dell'ufficio, la loro evoluzione, e i risultati a cui essi potrebbero condurre, se solo le condizioni economiche, sociali e politiche lo permettessero. Innanzitutto, l'Unione di Serbia e Montenegro è considerata dalla Banca Mondiale un *Lower Middle Income Country*. Il PIL²⁵⁷ del Paese stimato per il 2003 è di 24.01 miliardi di US\$. Il tasso di crescita è peggiorato, passando dal 4% del 2002, al 3,5% del 2004. Nel complesso, tuttavia, la produzione industriale registrava nel 2003 un incremento del 2,7% rispetto all'anno precedente²⁵⁸. La crescita in Serbia è stata principalmente dovuta al settore dei servizi (telecomunicazioni, commercio, servizi finanziari): nel 2002 l'industria ha contribuito al Prodotto Sociale²⁵⁹ del Paese per il 30,9%, l'agricoltura per il 15,6% ed i servizi per il 53,5%. L'Unione di Serbia e Montenegro esporta soprattutto alluminio e prodotti agricoli verso Italia, Germania, Grecia, Austria, Francia, Ungheria, ed importa macchinari, prodotti elettrici, carburante, prodotti chimici, generi alimentari e materie prime da Germania, Italia, Austria, Slovenia, Ungheria, Grecia, Francia e Bulgaria. L'Italia è fra i primissimi partner commerciali di Belgrado, anche per la compatibilità dei sistemi economici, che hanno nel settore

²⁵⁷ Nella ex-Jugoslavia la misura tradizionale del reddito del Paese non è il PIL, ma il Prodotto Sociale (PS) che esclude rispetto al PIL le attività non economiche, cioè quelle non collegate alla produzione, al trasporto e alla distribuzione di beni. Le autorità statistiche del Paese hanno iniziato a pubblicare dati ufficiali sul PIL dal 2005. Pertanto i dati che vengono indicati come relativi al PIL sono stime.

²⁵⁸ Più precisamente, l'industria mineraria è cresciuta dello 0,8% e la fornitura di elettricità, gas e acqua del 3,3%, mentre l'industria manifatturiera ha avuto un calo del 4,4%. Il settore agricolo ha subito invece nel 2003 un ribasso del 5,6% rispetto al 2002.

²⁵⁹

manfatturiero e nella piccola e media impresa il loro punto di forza. Si comprende, perciò, il significato di un ufficio come l'UNOPS di Belgrado, promosso e finanziato interamente dal Governo italiano: l'investimento su questi progetti di cooperazione decentrata dell'UNOPS si basa anche sulla similarità delle strutture economico-locali italiane rispetto a quelle serbe; questo tipo di cooperazione rinnova e valorizza una vocazione presente nella storia del nostro Paese, dove, da sempre, il senso civico di appartenenza alla comunità locale rappresenta una risorsa preziosa. Oltretutto, le comunità locali italiane hanno già avuto a che fare con un processo di decentramento, e possono dunque costituire un modello nelle dinamiche di "gemellaggio" con le città serbe che partecipano ai progetti dell'UNOPS. In Serbia, il processo di decentramento è cominciato nel febbraio 2002, quando è stata adottata dal Parlamento una Legge omonima che disciplina il trasferimento dei poteri dal centro alla periferia secondo criteri di trasparenza ed efficienza. Nel giugno 2001 è stato inoltre creato il nuovo Ministero della Pubblica Amministrazione e del Decentramento per controllare la netta separazione delle competenze e coordinare le istituzioni esistenti²⁶⁰.

La disoccupazione continua ad essere un problema strutturale per entrambe le Repubbliche: in Serbia circa il 30% ed in Montenegro il 35% della forza lavoro è disoccupata²⁶¹. Come accennato nel terzo capitolo, tuttavia, è difficile avere dei dati precisi a causa della larga diffusione dell'economia informale. È stato stimato che la disoccupazione tra i giovani con un'età compresa tra i 19 ed i 24 anni superi il 50%.

²⁶⁰ La Serbia ha introdotto nel 2002 una normativa specifica sull'auto Governo locale tendenzialmente in conformità con la Carta per l'auto Governo locale del Consiglio d'Europa. La Carta ha l'obiettivo dichiarato di portare i processi decisionali più vicini ai cittadini, garantendo servizi pubblici migliori e un'amministrazione più efficiente. Secondo la legge serba, le municipalità organizzano proprie comunità locali - *mesne zajednice* -, che organizzano forum nell'ambito di un determinato territorio, in cui i cittadini esprimono i propri interessi. In realtà, la struttura del Governo locale in Serbia e Montenegro è regolamentata su più livelli, anche se l'unica manifestazione effettiva di auto Governo locale restano le municipalità.

²⁶¹ Uno dei problemi sull'attendibilità dei dati sulla disoccupazione è che sono calcolati prendendo in considerazione tutta la popolazione; ne consegue che il tasso individuato non è reale. Attualmente si parla del 30%, ma si può intuire che il tasso reale è ben più alto.

Inoltre, il tasso più alto viene riscontrato nella popolazione di etnia Rom con una percentuale dell'80%²⁶². Per ciò che concerne, invece, l'inflazione, essa ha subito una diminuzione molto significativa negli ultimi anni, passando addirittura dal 115% della fine del 2000 all'8,6% registrato nel maggio del 2004²⁶³. Attualmente in Serbia il 10,6% della popolazione – ovvero circa 250.000 famiglie - vive sotto la linea di povertà nazionale con un consumo inferiore a 4.489 dinari o 71 euro al mese, cioè 2,4 euro al giorno. L'incidenza della povertà nel Sud della Serbia è il doppio che nel resto del Paese. Insieme alla zona occidentale, queste aree concentrano il 25% di coloro che vivono sotto la linea di povertà nazionale. Per questa ragione l'UNOPS lavora con diverse città della Serbia; come dimostrano questi dati, la situazione economica e sociale del Paese non è omogenea, e ogni zona geografica ha alcune specifiche necessità. I dati relativi alla sola capitale serba non sono rappresentativi, per cui implementare le proprie attività di sviluppo solo su Belgrado sarebbe un approccio limitato e di poco impatto reale sulla nazione.

Di importanza fondamentale per il lavoro dell'UNOPS è lo sviluppo del tessuto imprenditoriale serbo, parallelamente al processo di privatizzazione delle imprese. A tal proposito, la Repubblica di Serbia ha promulgato una nuova legislazione a favore dello sviluppo delle Piccole e Medie Imprese (PMI) e nel gennaio 2003 ha adottato una strategia nazionale - con una visione di lungo periodo - che stabilisce gli obiettivi prioritari ed i settori strategici di intervento e sostegno per le PMI. Nel giugno 2004, inoltre, la Serbia-Montenegro ha adottato la Carta Europea per le PMI segnando un ulteriore passo verso l'avvicinamento all'UE. A fianco di tali riforme economiche c'è sempre un intenso lavoro parlamentare, teso alla realizzazione di un nuovo quadro normativo; ciò ha però risentito degli scandali e delle lotte intestine degli ultimi tre

²⁶² Tra i gruppi vulnerabili quello dei Rom risulta essere il più povero e vulnerabile. A tal proposito alla fine del 2002 è stata adottata in Serbia la *National Strategy for the Integration and Empowerment of the Roma*.

²⁶³ Il miglioramento più significativo è avvenuto subito dopo la caduta del regime di Milošević, ovvero tra il 2000 e il 2001, quando l'inflazione è passata dal 115% al 39%. Nel 2002 essa è poi scesa ulteriormente, giungendo al 14,8%, e alla fine del 2003 è arrivata all'11,6%.

anni, ed è stato perciò caratterizzato da rallentamenti e da difficoltà. Il processo è effettivamente in corso, ma, in alcuni momenti, sembra ancora bloccato da una mancanza di convinzione della classe politica. In ogni caso, secondo le stime della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo²⁶⁴ (EBRD) il processo di transizione all'economia di mercato della Serbia-Montenegro è il più veloce della regione balcanica. La situazione macroeconomica serba è costellata di dati positivi, ma non è ancora stabile né sufficientemente riavviata dopo decenni caratterizzati da conflitti armati, shock commerciali, e sanzioni economiche; le cicatrici più evidenti, e quindi i ponti, gli aeroporti e le strade distrutti durante i 78 giorni di raid della NATO nella primavera 1999, sono state quasi del tutto eliminate grazie alla ricostruzione, ma il Danubio, principale via acquatica del sud est europeo, non è ancora stato riaperto alla navigazione.

4.4 Il contesto sociale di riferimento

Come si è già accennato, l'UNOPS focalizza le proprie attività principalmente su tre settori, fortemente interconnessi con le condizioni sociali del Paese: lo sviluppo economico locale, la *governance*, e il *welfare*. Si passeranno perciò in rapida rassegna quei fattori del sistema sociale che maggiormente influenzano la realizzazione del Programma Città-Città, ovvero il fenomeno migratorio, l'istruzione, la sanità, la riforma pensionistica e l'associazionismo.

Dalla dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, il fenomeno migratorio è stato molto intenso ed è andato aumentando. Nel 1994 si contavano 51.362 emigranti dalla Serbia verso le altre ex-Repubbliche jugoslave, i Paesi europei ed il nord America. Nel 2002 gli emigranti sono stati 164.354²⁶⁵. Sicuramente, uno degli effetti più devastanti del decennio di conflitti e dei bombardamenti della NATO nel 1999 è stato il fenomeno

²⁶⁴ Per approfondimenti si rimanda al sito www.ebrd.com.

²⁶⁵ Serbia and Montenegro Statistical Office, *Statistical Pocket Book 2004*. I dati non comprendono Kosovo e Metohia.

di *displacement* interno. Specialmente durante il decennio di conflitti, molti rifugiati dalle ex-Repubbliche jugoslave e un gran numero di “*Internally Displaced Persons*” (IDPs), in particolare serbi del Kosovo, si sono diretti verso l’attuale Unione di Serbia e Montenegro. L’United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) ha stimato che alla fine del 2002 in Serbia-Montenegro ci fossero circa 354.400 rifugiati provenienti principalmente da Croazia e Bosnia-Erzegovina. Gli IDPs, concentrati per l’80% nella Serbia centrale ed in particolare nella zona della Città di Belgrado. L’elevato numero di IDPs continua ad essere un grave peso per la difficile situazione economica e sociale delle due Repubbliche, che hanno ratificato la Convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati; tuttavia manca ancora un’adeguata legge nazionale che ne recepisca le disposizioni, lasciando così la tutela di questi gruppi vulnerabili all’obsoleta legge del 1992. È stata adottata una Strategia nazionale per risolvere i problemi di rifugiati ed IDPs che sta però incontrando serie difficoltà finanziarie. È intenso anche il fenomeno migratorio interno dell’inurbamento. L’incidenza della povertà, infatti, che affligge il 10,6% della popolazione serba, raddoppia passando dall’area urbana a quella rurale, portando ad un accelerato fenomeno di inurbamento che peggiora la condizione della popolazione²⁶⁶.

L’istruzione è accessibile a tutti. Le scuole elementari sono obbligatorie e le minoranze riconosciute dallo Stato hanno diritto a ricevere l’istruzione nella propria lingua. Nel 2002 il tasso di alfabetizzazione era del 99% per gli uomini e del 97% per le donne. In Serbia-Montenegro ci sono 1.688 istituti prescolastici, 4.094 scuole elementari, 517 scuole secondarie e 135 scuole post-secondarie e facoltà universitarie. Le principali università si trovano a Belgrado, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Podgorica. La maggior parte delle scuole è pubblica, ma negli ultimi anni sono state istituite anche scuole private. Il sistema dell’istruzione pubblica, tuttavia, continua a mancare di attinenza e rapporti con il mondo del lavoro, di strutture adeguate e di adeguate capacità di monitoraggio e valutazione. In Serbia il

²⁶⁶The Economist Intelligence Unit, *Serbia and Montenegro, Country Profile 2003*, op.cit.

Governo ha sviluppato una Strategia di riforma dell'istruzione e nel 2003 è stata adottata una nuova legge che fornisce la struttura giuridica adeguata per una gestione decentralizzata dell'istruzione e per un nuovo sistema di sviluppo professionale degli insegnanti.

Il sistema sanitario dell'Unione risale agli anni ottanta ed è attualmente in crisi. Le istituzioni mancano dei medicinali di base, delle risorse umane e degli "strumenti" adeguati. Nel 2001 è stato stimato che per la sanità il Governo serbo ha speso solo il 7,6% del proprio budget, con una spesa di 82 US\$ a persona²⁶⁷. La riforma del sistema sanitario pubblico è in ritardo rispetto al processo di riforma strutturale a causa della mancanza di continuità alla guida del Ministero della Salute; per questo si è registrata una larga espansione del settore privato: la popolazione, specialmente quella parte di essa che vive in condizioni di povertà, percepisce il sistema sanitario pubblico come elitario e discriminatorio, preferendo, paradossalmente, quello privato, di qualità migliore.

La Repubblica di Serbia è caratterizzata anche dal problema dell'alta percentuale di anziani, una tra le più alte d'Europa; essi costituiscono un gruppo sociale particolarmente vulnerabile, se si pensa che parte di loro sono anche rifugiati o sfollati. Chi tra loro non dispone di risorse adeguate o del sostegno di parenti residenti è ancora ospitato nei cosiddetti "centri collettivi", pensati inizialmente come dimore provvisorie. Oggi la nuova leadership ha chiuso parte di questi centri, e cerca di fornire soluzioni abitative alternative di lungo periodo ai loro assistiti, ma il processo procede molto lentamente. Un tempo la Serbia era caratterizzata dalla cosiddetta "famiglia estesa o multi-generazionale", ma oggi dopo il lungo periodo di conflitti e a causa degli effetti diffusi della crisi economica, questo tipo di rete parentale è sempre meno diffusa. L'invecchiamento della popolazione è stato accompagnato dal rapido esodo dalle campagne e dalla consistenza sempre più ridotta dei nuclei familiari, entrambi fenomeni comuni ai Paesi in transizione²⁶⁸. Il

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ UNDP, *Lo sviluppo umano: Rapporti anni 1990-2000*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2000.

sistema pensionistico è stato riformato nel 2003²⁶⁹; la nuova legge dispone che la pensione venga calcolata in base all'intero periodo di servizio, e non in base ai 10 anni "migliori" – ovvero di reddito più alto - come in precedenza. Nel 2002 solo un quinto della popolazione che ne aveva diritto riceveva una pensione. Questo dato è allarmante, e dimostra che quello degli anziani resta un problema complesso, che necessiterebbe di un decisivo intervento strutturale, non solo di micro-progetti specifici di cui beneficiano gruppi ristretti di persone.

Infine, un altro importante fattore che influenza le attività del Programma Città-Città è l'associazionismo. Nell'ultimo decennio, la società civile si è sviluppata rapidamente. Organizzazioni non governative, studentesche e di donne hanno svolto un ruolo importante nel processo di "consapevolezza democratica" del Paese. Nonostante ciò, il Governo serbo non ha ancora adottato una legislazione che inserisca tali realtà in quadro normativo chiaro. Tale fattore comporta perciò dei limiti significativi alla cooperazione di questi con l'UNOPS, che verranno analizzati nei prossimi paragrafi. In Serbia sono presenti in gran numero i sindacati, ma generalmente non hanno un ruolo attivo, sono disorganizzati, politicizzati, e poco propositivi. Il dialogo sociale è istituzionalizzato, ma si registra una mancanza di fiducia tra gli attori, unita a scarse capacità organizzative e visioni divergenti sull'attuazione del processo di riforma.

4.5 Obiettivi specifici

4.5.1 Il supporto al decentramento amministrativo

Per scelta metodologica, si è scelto di esporre in un primo momento gli obiettivi del Programma City-to-City, le dinamiche di azione, e alcuni risultati specifici, dedicando l'ultima parte dello scritto all'analisi critica dei limiti che l'UNOPS ha incontrato nel corso dello svolgimento delle sue attività. Il Programma è attivo in

²⁶⁹ Serbia and Montenegro Statistical Office, *Statistical Pocket Office 2004*, op.cit.

Serbia dal febbraio 2001, anche se le attività preparatorie sono cominciate già nel corso del 1999, attraverso accordi preliminari tra l'UNDP, l'UNOPS, il Governo italiano e numerose Amministrazioni locali italiane. Dopo la prima fase di "assestamento" in Serbia, l'UNOPS intraprese le attività di accompagnamento dell'Unione di Serbia e Montenegro verso il decentramento amministrativo. Il Programma cerca di contribuire alla definizione dei criteri di distribuzione delle competenze tra Governo centrale ed autonomie locali, consolidando i processi di *governance* democratica, e costituendo, al contempo, un catalizzatore per l'attuazione della Legge sulle Autonomie Locali varata nel marzo 2002 dal Governo serbo. L'Unione Europea riconosce esplicitamente il legame tra decentramento e *governance* democratica, affermando che il principio di sussidiarietà costituisce uno dei principi cardine dei suoi Stati membri. Questo concetto trova un autorevole riscontro nella Carta Europea sulle Autonomie Locali, promossa e adottata dal Consiglio d'Europa. Il supporto che il Programma cerca di fornire al decentramento amministrativo si basa su un metodo progettuale fondato sulla rilevazione dei bisogni e sulla definizione delle priorità, sulla programmazione degli interventi annuali e pluriennali, sul confronto con la cittadinanza e con le sue associazioni per definire i piani/programma e sull'elaborazione di tali documenti programmatici. Quest'obiettivo è in accordo con il Patto di Stabilità e con le linee d'indirizzo del Processo di Stabilizzazione e di Associazione, come confermato nella dichiarazione dei capi di Stato durante il vertice di Salonicco nel giugno del 2003, dove l'Unione Europea ha ribadito "il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Paesi dell'Europa orientale²⁷⁰".

Il contributo al decentramento amministrativo è dato anche dalle attività di cooperazione, improntate sullo sviluppo di partenariati internazionali tra Enti Locali; esse si inseriscono nell'articolazione della "politica di prossimità" dell'Unione

²⁷⁰ L'idea del Patto di Stabilità si è concretizzata nel giugno del 1999; promotori dell'iniziativa sono stati, oltre agli Stati membri, e agli Stati interessati dell'Europa sud-orientale, la Russia e gli Stati Uniti.

Europea nei Balcani, che implica il concorso e la partecipazione dei vari livelli istituzionali, in particolare dei governi subnazionali e degli attori della società civile. L'UNOPS si pone come catalizzatore per l'armonizzazione dei diversi strumenti della politica di prossimità, che presuppone una gestione decentrata degli stessi e un maggiore rilievo delle autonomie locali nelle fasi di elaborazione e attuazione delle politiche dell'Unione. Attraverso il programma Città-Città esso opera a livello nazionale e locale, raccordando i due piani sia in termini operativi sia istituzionali. Più concretamente, promuove il rafforzamento del dialogo e della collaborazione tra l'amministrazione centrale e i governi locali, usando lo strumento della programmazione negoziata nella definizione di obiettivi ed attività progettuali, e contribuendo così al rafforzamento degli assetti istituzionali (*institutional development*) e delle loro capacità gestionali (*capacity building*). Al contempo, in fase di pianificazione degli interventi, cerca di promuovere anche la partecipazione del settore privato e della società civile, in modo da aumentare la sua capacità di rispondere alle esigenze dello sviluppo e di favorire l'innescio di processi interattivi tra amministrazione pubblica e i vari segmenti della realtà socio-economica.

4.5.2 Verso la "progettualità integrata"

Il programma City-to-City ha come obiettivo la promozione dello sviluppo umano, da attuare attraverso un intervento "di sistema", ovvero ottimizzando le risorse delle Autonomie locali e integrandole con quelle delle istituzioni nazionali e internazionali. L'approccio è dunque "endogeno", cerca cioè di valorizzare le potenzialità dei territori e ruota attorno a tre assi: lo sviluppo economico locale, la *good governance*, e il sistema del *welfare*²⁷¹. Per ciò che concerne il primo ambito,

²⁷¹ Il settore del *welfare* è in costante deficit finanziario. Nel 2002 il totale delle spese statali per l'assistenza sociale ed ai minori è stato circa l'1,2% del PIL. Il principale strumento di assistenza sociale, il *Material Support for Families* (MOP), è rivolto ad individui e famiglie il cui reddito è al di sotto di quello di sicurezza sociale. Solo 40.000 famiglie ricevono il MOP su 250.000 che vivono sotto la linea di povertà nazionale. Recentemente il Governo serbo ha

viene data particolare attenzione all'inserimento dei gruppi più vulnerabili nel mercato del lavoro e all'inserimento delle piccole e medie imprese. La *good governance* è soprattutto focalizzata alla promozione della partecipazione attiva dei cittadini nella vita delle comunità locali; più concretamente, l'UNOPS ha appoggiato in questi anni lo svolgimento di molti corsi di formazione per il personale delle diverse municipalità serbe sia nel settore specifico della Pubblica Amministrazione sia in quello degli uffici addetti alla Cultura. Inoltre, con la collaborazione della Regione Emilia Romagna, sono stati organizzati dei corsi di formazione sulla pianificazione dell'attività che hanno interessato i dirigenti e i funzionari del Ministero per gli Affari Sociali della Repubblica Serba. Anche nel settore del *welfare*, l'UNOPS si è focalizzato su attività specifiche in favore dei gruppi più vulnerabili, ha collaborato con differenti municipi per la programmazione e gestione dei servizi sociali con particolare riguardo ai servizi per gli anziani, a quelli per l'infanzia abbandonata, e a quelli per i soggetti che vivono situazioni di disagio sociale.

Il Programma lavora coordinando i diversi partner italiani della cooperazione decentrata, mobilitando competenze dai vari settori dell'amministrazione, favorendo la circolazione delle informazioni e, al contempo, cercando di risolvere le difficoltà dovute alla dimensione e complessità della struttura amministrativa serba. La sua azione mira a contribuire al rafforzamento di quelle strutture degli enti locali che sono preposte alla realizzazione di progetti di cooperazione internazionale. L'opera di coordinamento del Programma si realizza a partire dal territorio serbo, dove vengono organizzati forum e comitati informali per favorire lo scambio di esperienze e l'individuazione di sinergie su progetti tra le varie Autonomie Locali italiane impegnate nelle attività di cooperazione. Il supporto alla creazione di “reti” dei introdotta delle misure di emergenza per mitigare l'impatto negativo dell'aumento del costo della vita sui gruppi più vulnerabili. Nel luglio 2004 è stata approvata una Legge di riforma sulla protezione e la sicurezza sociale. Il sistema a supporto dei minori prevede un programma nazionale di cui beneficiano 500.000 minori, cioè 160.000 famiglie. Nel 2002 è stata approvata una nuova Legge per la tutela dei minori.

diversi soggetti del territorio dovrebbe consentire una “progettualità integrata”. Esso cerca infatti di assicurare l'attuazione di politiche che perseguano obiettivi condivisi, nell'ambito di linee strategiche comuni, al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni ed evitando la polverizzazione degli interventi.

Il supporto agli attori italiani della cooperazione decentrata inizia dalla fase di accompagnamento alla creazione, e al successivo mantenimento dei rapporti istituzionali con la controparte, e continua nella condivisione dell'azione progettuale sia in fase di programmazione che d'implementazione delle attività, favorendo in ciascun momento la sistematica associazione delle Autonomie Locali e lo sviluppo di tematiche trasversali, secondo una logica multisetoriale.

Fin dalla prima fase, il Programma City-to-City ha integrato il suo intervento a quello dell'UNDP, diventando il suo “braccio esecutivo” in Serbia. Il sostegno al decentramento amministrativo e la metodologia utilizzata dal Programma nel supporto alla programmazione socio-economica puntano a favorire il consolidamento di processi decisionali democratici e partecipati, basati sul pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, contribuendo, al contempo, al rafforzamento della società civile come contemplato dai progetti nelle due aree tematiche del “*Capacity Building Fund for Institutional Reform*” e “*Civil Society Development Programme*” dell'UNDP. Allo stesso modo, i progetti relativi allo sviluppo economico nel Sud della Serbia sono volti a rafforzare il programma “*Recovery and Rehabilitation in South Serbia*”, con attività di valorizzazione delle risorse locali. Nel 2002 l'UNOPS ha contribuito all'elaborazione del “*Country Cooperation Framework*” (CCF), in cui sono stati delineati i settori d'intervento dell'UNDP in Serbia e Montenegro. Nei due anni successivi alla redazione di questo documento programmatico, una serie di eventi politici - tra cui l'omicidio di Zoran Djindjic - e il processo di ricostruzione socio-economica del Paese hanno cambiato il contesto in cui il Programma ha operato fino a questo momento. Queste trasformazioni hanno reso ancora più forte l'esigenza di coordinare le attività con i vari soggetti che operano nell'ambito della cooperazione internazionale, e hanno evidenziato le difficoltà insite in tale

coordinamento. Come si analizzerà successivamente, questo è uno dei principali limiti del Programma e della cooperazione internazionale in generale, che se riuscisse a realizzare una reale concertazione degli attori coinvolti in un dato territorio potrebbe avere ricadute positive sulla società di molto superiori²⁷². La mancanza di coordinamento - o semplicemente di dialogo - tra essi rischia, infatti, di polverizzare l'efficacia di alcuni interventi, che a volte di per sé sono ben studiati.

4.6 Metodologie di azione

Fin dalla prima fase, l'UNOPS ha costituito in Serbia due Gruppi di Lavoro Nazionali - National Working Group, NWG -, focalizzati rispettivamente sul settore del *Welfare* e dello Sviluppo Economico Locale, e con il compito principale di integrare la programmazione locale e nazionale; essi hanno lo scopo di stabilire le linee strategiche entro le quali inquadrare tutti gli interventi progettuali, individuandone obiettivi e priorità e organizzandoli in un piano di lavoro pluriennale. È importante sottolineare che i NWG sono gruppi di lavoro *tecnici*, ovvero un luogo di discussione ed interazione fra livelli amministrativi diversi, volti a ricercare un'intesa istituzionale sugli obiettivi da conseguire, e ad identificare gli ambiti nei quali sarebbe indispensabile un'azione congiunta del Governo centrale e degli enti locali. Essi hanno iniziato ad operare nel gennaio 2002, analizzando e discutendo le azioni proposte nel Primo Piano Operativo del Programma. I NWG sono la controparte istituzionale per quegli enti, quali le Regioni italiane, che intendono rapportarsi con il livello politico nazionale serbo.

Essi sono composti dai seguenti membri:

GRUPPO DI LAVORO NAZIONALE SUL *WELFARE*

²⁷² UNOPS, Atlante della cooperazione decentrata e dello sviluppo umano, Roma, UNOPS, 1997.

- Un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
- Un rappresentante del Ministero della Sanità
- Un rappresentante del Ministero della Pubblica Amministrazione e delle Autonomie Locali
- Un rappresentante per ognuna delle Autonomie Locali serbe coinvolte nel Programma Città-Città
- Tre rappresentanti del Terzo Settore
- Un rappresentante UNDP
- Rappresentanti di altre Organizzazioni internazionali
- Un rappresentante UNOPS con funzioni di segretario del Gruppo di Lavoro Nazionale

GRUPPO DI LAVORO NAZIONALE SULLO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE

- Un rappresentante del Ministero dell'Economia
- Un rappresentante del Ministero della Pubblica Amministrazione e delle Autonomie Locali
- Un rappresentante del Ministero per le Relazioni Economiche Internazionali
- Un rappresentante di settore per ognuna delle Autonomie Locali serbe coinvolte nel Programma Città-Città
- Un rappresentante della Camera di Commercio Serba
- Due rappresentanti delle Associazioni di Categoria
- Un rappresentante UNDP
- Rappresentanti di altre Organizzazioni internazionali
- Un rappresentante UNOPS con funzioni di segretario del Gruppo di Lavoro Nazionale

A livello locale in ogni città²⁷³ è stato costituito un Gruppo di lavoro cittadino – City Working Group, CWG – con il compito di essere un referente per i partenariati territoriali internazionali con gli enti locali italiani coinvolti nel Programma. Esso ha lo scopo di armonizzare le attività dell'UNOPS con le strategie di sviluppo locali e di promuovere il coordinamento tra gli interventi della Comunità Internazionale, evitandone duplicazioni. Ciò avviene in collaborazione con gli attori italiani della cooperazione decentrata. Anche il CWG è un gruppo di lavoro *tecnico* che ha il compito di individuare i campi d'azione prioritari del Programma, elaborare le proposte di attività e definire il piano operativo a livello cittadino. Il CWG può svolgere attività di mappatura partecipata dei bisogni e delle risorse nelle aree meno sviluppate delle città, e se lo ritiene opportuno può organizzarsi in sottogruppi tematici, individuati dal Ministero²⁷⁴. In genere, comunque, un CWG è così composto:

GRUPPO DI LAVORO CITTADINO

- Presidente dell'Assemblea della Città (o suo delegato)
- Incaricato alle Politiche Sociali (o suo delegato)
- Incaricato alle Attività Produttive (o suo delegato)
- Incaricato alle Politiche Sanitarie (o suo delegato)
- Due rappresentanti delle Associazioni di categoria
- Due rappresentanti del terzo settore
- Un rappresentante della Camera di Commercio

²⁷³ Uno specifico gruppo di lavoro è stato costituito anche a Zemun, Municipio della città di Belgrado, dove è stato avviato un partenariato di cooperazione decentrata con il Comune di Carpi (Emilia Romagna).

²⁷⁴ Allo stesso modo, il Programma Città-Città, allo scopo di promuovere i partenariati internazionali, ha sostenuto in Italia la costituzione di Comitati locali, e organismi analoghi a quelli sopra descritti, che possano rappresentare una controparte attiva nei processi di cooperazione tra la realtà serba e italiana.

- Un rappresentante UNOPS con funzioni di segretario del Gruppo di Lavoro Cittadino

L'UNOPS si impegna anche nella cooperazione interagenziale, ovvero con le altre agenzie specializzate, con lo scopo di evitare sovrapposizioni progettuali. Ciò non è sempre facile, a causa della concorrenzialità presente tra le diverse organizzazioni del territorio, ma si può riconoscere che, da questo punto di vista, l'UNOPS ha raggiunto importanti risultati; tra il 2001 e il 2005 sono state infatti create le seguenti Reti:

- Rete della cooperazione decentrata, che collega tra loro centinaia di Regioni ed Enti Locali del nord, del sud e dell'est e migliaia di attori dei loro comitati locali di cooperazione allo sviluppo;
- Rete delle esperienze di lotta contro l'esclusione sociale, che collega gruppi operanti in oltre trenta Paesi nel campo delle politiche e delle pratiche di *welfare*, di organizzazione gestione dei servizi sanitari, sociali, educativi e giudiziari;
- Rete delle esperienze e delle agenzie di sviluppo economico locale, che collega una quarantina di agenzie dei Paesi del sud e dell'est tra loro e con le Agenzie dei Paesi industrializzati;
- Rete Universitas, che collega circa cinquanta Università dei Paesi del sud, dell'est e del nord impegnate nella ricerca e la formazione dei quadri dello sviluppo umano;
- Rete Ideass per le innovazioni nello sviluppo, che aiuta alla diffusione in tutti i Paesi delle innovazioni che favoriscono lo sviluppo umano, alimentando anche la cooperazione sud-sud e sud-sud-nord.

Oltretutto, nel corso dell'implementazione di alcuni progetti – ad esempio nella fase di creazione dell'Agenzia di Sviluppo Economico di Novi Sad, una città a nord della Serbia - è stato attivato il coordinamento con l'Agenzia della Cooperazione

Tedesca (GTZ), e sono state co-finanziate diverse attività. È stata stabilita una collaborazione con l'Agencia Europea per la Ricostruzione (EAR), per interventi nelle città di Kragujevac e Niš; essa è il braccio operativo della Commissione Europea, che ha promosso la costituzione di Agenzie locali per lo sviluppo economico. Infine, sono state stabilite alcune collaborazioni anche con esperti della Banca Mondiale e con progetti promossi da USAID²⁷⁵.

4.7 Il contesto locale di riferimento

La controparte operativa nazionale del Programma City-to-City è il Ministero per gli Affari Sociali della Repubblica Serba, che è coinvolto attivamente nella realizzazione del Programma ed è regolarmente informato in relazione alle attività del progetto²⁷⁶. Nella fase di programmazione e realizzazione sono anche coinvolti il Ministero dell'Economia, il Ministero per le Relazioni Economiche Internazionali e il Ministero per le Autonomie Locali. Sempre a livello nazionale, il Programma opera in stretta collaborazione con la Conferenza Permanente delle Città e delle Municipalità Yugoslave – SCTMY – e con il Centro Studi PALGO²⁷⁷, i cui esponenti hanno contribuito alla redazione dell'ultima proposta di legge sulle autonomie locali.

²⁷⁵ La collaborazione con Agenzie di altri Paesi può essere resa difficile da mentalità e idee di partenza diverse, come verrà analizzato nel paragrafo sui limiti dell'efficacia dell'UNOPS. Un esempio riguarda il rafforzamento della collaborazione tra imprese in Serbia. Secondo l'UNOPS questo approccio è positivo per lo sviluppo e i rapporti tra le imprese vanno rafforzati. Per contro, secondo Hendels di USAID, nell'ottica della crescita e dello sviluppo è più efficiente la competizione e la concorrenzialità tra aziende rispetto alla cooperazione. In Serbia gli imprenditori sono in genere restii a collaborare tra di loro poiché temono di poter perdere una fetta di competitività. Sempre secondo l'approccio neoliberista di Hendels, lo Stato non dovrebbe partecipare ai processi di sviluppo locale, poiché intervenendo creerebbe distorsioni del mercato; è quest'ultimo che deve dare il via al processo.

²⁷⁶ Il Ministero ha la funzione di sorvegliare e monitorare le attività realizzate nell'ambito del Programma che, di contro, fornisce al Ministero stesso l'assistenza tecnica necessaria per la realizzazione di varie iniziative.

²⁷⁷ PALGO sta per Public Administration and Local Government Center.

L'ufficio di coordinamento del Programma è situato a Belgrado, che è una delle più antiche città²⁷⁸ d'Europa ed uno dei più grandi centri urbani dei Balcani. Durante la sua lunga e travagliata storia è stata conquistata da 40 eserciti, distrutta e ricostruita ben 38 volte. È la capitale dell'Unione di Serbia e Montenegro nonché la capitale della Repubblica di Serbia. È quindi il centro amministrativo, economico, culturale e religioso del Paese. L'amministrazione cittadina è suddivisa in 16 municipalità che coprono l'intero spazio urbano, per un territorio comprensivo di 3.224 kmq. È situata alla confluenza dei fiumi Sava e Danubio e per la sua particolare posizione è soprannominata la “porta” dei Balcani o dell'Europa centrale. Secondo i dati del censimento effettuato nel 2002 la popolazione è di 1.576.124 abitanti, il 21% della popolazione totale della Serbia, di cui l'89,92% di etnia serba. Belgrado ospita circa il 60% dei rifugiati ed IDPs della Serbia ed anche una cospicua comunità di etnia Rom.

Belgrado offre il più adeguato sistema di assistenza sanitaria del Paese²⁷⁹, e ha un attivo centro universitario e scolastico²⁸⁰; in città sono presenti movimenti studenteschi di forte rilevanza, anche politica, tra cui spiccano il “Movimento del Politecnico” e “OTPOR”. Belgrado è anche la sede dei più importanti centri di ricerca della Serbia ed inoltre vi hanno sede numerosi uffici stranieri, ambasciate e consolati, e importanti compagnie commerciali. Nella città hanno luogo numerose attività culturali tra cui festival internazionali del cinema, di musica classica e

²⁷⁸ In Serbia una Città è divisa in diverse municipalità, le cui responsabilità sono espresse nella Costituzione, e riguardano i seguenti ambiti: pianificazione urbana e edilizia, attività comunali, mantenimento delle strade, piazze e trasporto pubblico, cultura, educazione, salute, assistenza sociale, sport, turismo, protezione della natura e delle risorse ambientali, informazione pubblica.

²⁷⁹ La capitale serba, infatti, dispone di 59 istituzioni socio-sanitarie tra cui 16 centri sanitari, 4 cliniche ospedaliere, 3 ospedali specializzati, 3 istituzioni sanitarie pubbliche. Inoltre conta più di 100 farmacie.

²⁸⁰ Il centro universitario conta due università pubbliche, e circa 83.500 iscritti. Ci sono, inoltre, 196 scuole elementari e 82 scuole secondarie. Il sistema scolastico copre circa 230.000 alunni e 22.000 impiegati in più di 500 istituti scolastici.

rappresentazioni teatrali²⁸¹. Queste informazioni potrebbero già bastare a comprendere ciò che è stato precedentemente accennato: la situazione della capitale serba non è rappresentativa dell'intera nazione, motivo per cui le attività dell'UNOPS "si irradiano" in diverse città, ognuna con specifiche necessità.

Belgrado, sede del Programma, si trova al centro di una regione mineraria ricca di giacimenti di carbone e piombo ed è per questo un importante centro industriale (settori meccanico, tessile, alimentare). Oggi la sua economia vive sempre più delle attività legate al settore dei servizi, anche se negli anni '90 la città è stata oggetto di un consistente processo di inurbamento, spesso incontrollato, che ha prodotto squilibri nel funzionamento dei servizi stessi; il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha raggiunto livelli d'allarme. Oggi, la maggior parte della ricchezza cittadina proviene dalla diffusissima economia sommersa, nonostante già nel 2001 siano stati adottati provvedimenti per regolarizzare le attività economiche illegali; secondo stime internazionali, infatti, nel 2000 quasi il 60% del PIL jugoslavo veniva prodotto dall'economia "grigia", ovvero da attività non regolarmente registrate²⁸². Oltre ad essere il principale polo economico del Paese, Belgrado è un importante nodo stradale e ferroviario, dotato di un porto fluviale e di un aeroporto internazionale.

Il Programma Città-Città, dunque, partendo dalla sua sede centrale nella capitale, cerca di appoggiare il processo di decentramento politico-amministrativo serbo, contribuendo all'attuazione delle politiche nazionali a riguardo; le autorità locali e nazionali serbe stanno infatti affrontando problematiche concrete connesse con il decentramento, come la redistribuzione di risorse, la creazione di *know-how* a livello locale, l'assenza di istituzioni regionali di riferimento. La complessità delle trasformazioni in corso riguarda contemporaneamente il trasferimento dei poteri e delle competenze, la riforma generale della pubblica amministrazione e il consistente sforzo di privatizzazione di gran parte delle aziende statali. Tra i risultati più

²⁸¹ City-to-City Programme, Decentralized Cooperation in Serbia and Montenegro: Workplan, 2003.

²⁸² Commission of the European Communities, Serbia and Montenegro. Stabilisation and Association Report 2004, op.cit.

significativi si può ricordare il sostegno che l'UNOPS ha dato, dal 2001 in poi, al Social Innovation Fund – SIF- su richiesta del Ministero per gli Affari Sociali: si tratta di un Fondo mirato a sostenere progetti e sperimentazioni innovative in materia di servizi sociali. Legato ad esso, merita attenzione anche l'appoggio dato dal Programma ai fini della ridefinizione dei meccanismi organizzativi, amministrativi e procedurali del dicastero stesso, con uno scopo di riqualificazione professionale dei funzionari, attraverso l'analisi organizzativa della struttura ministeriale, la predisposizione di proposte relative alla gestione finanziaria, e la creazione di specifiche risorse per le autonomie locali.

4.8 La collaborazione con i partner italiani

Il Programma Città-Città collabora principalmente con la regione Emilia-Romagna, con cui ha siglato un “accordo quadro”, che, come già spiegato precedentemente, è il punto di partenza per una programmazione pluriennale nell'ambito della cooperazione decentrata. L'accordo ha coinvolto l'UNOPS, la Regione, e il Ministero per gli Affari Sociali serbo, rendendo possibile il confronto ai fini della costruzione di un percorso progettuale comune, sia a livello locale sia nazionale. Tale accordo ha inaugurato per l'Italia una nuova modalità di attuazione della cooperazione decentrata e ha ridisegnato i ruoli all'interno della prassi operativa: ha sicuramente rappresentato un valore aggiunto alla collaborazione fra amministrazione centrale serba e autonomie locali, rendendo possibile un intervento progettuale sistematico per l'ottimizzazione delle risorse a disposizione nel Paese.

L'aspetto peculiare di questa collaborazione è la messa in rete degli attori locali emiliano-romagnoli, grazie all'attività di coordinamento della Regione, la quale ha poi svolto un ruolo di interfaccia tra le istituzioni locali e nazionali serbe. Si è trattato di un'attività pilota, che ha visto Novi Sad e Kragujevac come città “in prova”, grazie alla loro posizione geografica e alla loro dimensione, che le porta ad essere rappresentative per il nord e il centro-sud della Serbia. Alla base di questo progetto

c'era la convinzione che il coinvolgimento della società civile - attraverso la partecipazione degli enti locali serbi - potesse essere un modo per aprire il dialogo tra le istituzioni e l'associazionismo serbi, fattori fondamentali per la sostenibilità democratica e per il consolidamento di processi decisionali democratici.

Oltre che con l'Emilia Romagna, sono state anche promosse nuove partnership di cooperazione con il Comune di Milano e con la Regione Campania²⁸³, nonché con la Regione Toscana. Il Programma ha stabilito collaborazioni con diversi attori della Comunità Internazionale presenti in Serbia, cercando di coordinare le rispettive attività e di favorire sinergie. Soprattutto nella prima fase, l'UNOPS è riuscito a realizzare sistematicamente uno scambio di informazioni e un coordinamento delle attività con le organizzazioni non governative italiane operanti nelle città in cui il Programma è attivo; inoltre, sono stati anche organizzati incontri tematici con alcune ONG interessate, particolarmente produttivi in termini di scambio di informazioni e pareri sulle mappe dei bisogni della nazione.

4.9 Esperienze significative in alcune città

4.9.1 Belgrado: il centro di formazione tessile nel municipio di Zemun

Per ciò che concerne le *partnership* con la capitale serba avvenute nel quadro del Programma City-to-City, in questi anni sono stati firmati due accordi di cooperazione con la città di Belgrado: nel giugno del 2001 con Firenze, e nel 2002 con Milano²⁸⁴. Nel 2001 la cooperazione con Firenze - in collaborazione con la regione Emilia Romagna - è cominciata con un progetto che riguardava la

²⁸³ Nel maggio del 2002 la Regione Campania, nel quadro del Programma Città-Città, ha firmato un accordo con il Ministero serbo per le Relazioni Internazionali. Nel 2005 è stata organizzata una "missione" di alcuni esperti italiani in Serbia, con lo scopo di definire l'implementazione di cinque progetti - riguardanti l'agricoltura, il *welfare*, e gli accordi territoriali - a Belgrado e a Novi Sad, finanziati dalle Legge italiana n.84/01 "per la stabilizzazione, la ricostruzione, e lo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

²⁸⁴ UNOPS, *Le Agenzie di sviluppo locale*, UNOPS, 2000, Ginevra.

comparazione tra le normative e le metodologie di pianificazione urbana e la tutela del patrimonio culturale della città di Belgrado. Contemporaneamente, sono stati organizzati seminari sulla pianificazione urbanistica, con architetti e urbanisti toscani e numerosi tecnici jugoslavi, provenienti da tutta la Serbia. Dal 2002, inoltre, la città di Belgrado partecipa a diverse iniziative internazionali, nel campo della pianificazione urbanistica e della tutela dei beni culturali, anche nell'ambito del progetto INTERREG dell'Unione Europea. Alcune "missioni" di tecnici italiani in Serbia, infatti, sono l'occasione per dare continuità ad una progettualità europea supportata dall'UNOPS. Belgrado rientra nel partenariato del "Progetto Europeo Riverlinks – INTERREG III C" di cui Firenze è capofila, avendo preso parte alla stesura del progetto stesso. Alcuni seminari sono anche stati organizzati sui servizi culturali e sulla riorganizzazione del sistema cittadino dei musei; i Direttori dei musei e funzionari del Dipartimento culturale dell'Amministrazione di Belgrado hanno partecipato nel 2002 ad un corso di formazione a Firenze, sulle tecniche innovative di gestione museale. La collaborazione a fini culturali e organizzativi ha incontrato l'apprezzamento delle autorità belgradesi, che fin da subito hanno visto in questi progetti la possibilità di una valorizzazione del cospicuo patrimonio culturale cittadino.

L'UNOPS ha vissuto un'esperienza significativa anche nel municipio di Zemun, uno dei più grandi di Belgrado, situato nella parte nord-occidentale della città. Di tradizione multietnica e multiculturale, Zemun è una delle zone cittadine che ospitano il maggior numero di rifugiati e sfollati; dal XVIII secolo agli inizi del XX è stata autonoma da Belgrado, poiché costituiva l'ultimo avamposto dell'Impero austro-ungarico, quando il resto della Serbia era ancora sotto dominazione ottomana. Per questo motivo, ancora oggi si può considerare come una piccola cittadina, con proprie peculiarità e caratteristiche, seppure integrata completamente nel tessuto della capitale. Zemun è particolarmente ricca di organizzazioni della società civile, che si occupano anche dell'assistenza alle fasce più svantaggiate della popolazione, e del sostegno alle piccole e medie imprese locali. I risultati in questo Municipio sono stati

raggiunti con l'attiva collaborazione del Comune di Carpi, sviluppata grazie alle associazioni femminili delle due cittadine, già in contatto durante il periodo di conflitto bellico²⁸⁵. A Zemun, l'associazione "Madri sole" offre servizi a più di 2000 donne in difficoltà, svolgendo piccole attività generatrici di reddito, principalmente nel settore tessile. Il CWG locale ha avviato la costituzione di un Centro di formazione permanente, attrezzato con macchine tessili, con funzioni di incubatore di micro-impresa. Il City-to-City ha successivamente cominciato i lavori di ristrutturazione dei locali del Centro - messi a disposizione da una scuola - e ha fornito assistenza tecnica al CWG per la programmazione delle attività formative e per la definizione di un piano operativo di medio termine del Centro che lo rendesse auto-sostenibile nell'arco dei primi due anni di attività. Parallelamente, con il Comune di Carpi l'UNOPS ha verificato le possibilità di sbocco sul mercato italiano per i prodotti del Centro, e ha cercato altri partenariati con *donors* che operano nell'area di Zemun, come ad esempio la cooperazione governativa britannica, il DFID - Department For the International Development -. Questo è uno dei casi in cui la cooperazione interagenziale ha avuto buon esito, in quanto - con la preziosa collaborazione dell'UNOPS - è stata data attuazione all'accordo stretto tra l'Associazione "Madri Sole" e il DFID; esso prevedeva che l'organizzazione britannica incentrasse la sua attività su seminari riguardanti la gestione di impresa, mentre il Comune di Carpi si sarebbe occupato della formazione tecnica, realizzando così una stretta sinergia nelle attività.

4.9.2 Novi Sad: la prima Agenzia di Sviluppo, Alma Mons

Risultati di grande rilievo sono stati raggiunti anche a Novi Sad, attraverso l'attiva collaborazione del Comune di Ferrara, del Comune di Modena - con cui la città è gemellata dal 1963 -, e con il sostegno della Regione Emilia-Romagna²⁸⁶. Novi Sad è il capoluogo della Provincia Autonoma della Voivodina; situata nel cuore di

²⁸⁵ Per approfondimenti si rimanda al sito <http://www.regione.emilia-romagna.it>.

un'area a forte vocazione agricola, oggi è una delle realtà economiche più dinamiche della Serbia, nonostante i pesanti danni causati da bombardamenti del 1999. Forse anche a causa della sua particolare articolazione etnico-linguistica - è storicamente caratterizzata da una ricca presenza di minoranze e abitata da 32 etnie -, a Novi Sad numerose associazioni di cittadini sono attive nell'assistenza umanitaria, nella tutela dell'ambiente, nelle iniziative culturali e sportive. L'UNOPS, in questa realtà, è riuscito a realizzare la costituzione di un'Agenzia di Sviluppo Economico, chiamata "Alma Mons²⁸⁷": lo scopo è quello di supportare le autorità e gli attori locali nello sviluppo del potenziale endogeno della città, creando opportunità per il settore delle piccole e medie imprese, promuovendo la creazione di posti di lavoro e favorendo l'integrazione lavorativa delle fasce più svantaggiate della popolazione. Alma Mons ha ufficialmente aperto i suoi uffici nel mese di marzo 2002 - anche se era stata inaugurata il 18 dicembre 2001 - e da quel momento in poi l'Agenzia ha ricevuto una media di 10-12 contatti giornalieri da imprenditori che richiedono assistenza, confermando che la domanda di servizi era - ed è tuttora - consistente e risultava insoddisfatta. Ad oggi, (a distanza di qualche anno dalla sua nascita) diversi indicatori permettono di affermare che l'Agenzia è un soggetto fortemente riconosciuto nel territorio di Novi Sad. È frequente, ad esempio, che le banche della città raccomandino ai propri clienti di rivolgersi ad Alma Mons per la presentazione di domande di credito o per l'elaborazione di piani di sviluppo territoriali. Nella seconda fase del programma, poiché le difficoltà di accesso al credito erano state individuate come uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo, è stato inoltre costituito un Fondo di Garanzia: il personale dell'Agenzia, insieme ad un esperto messo a disposizione dal "Consorzio Fidi" dell'Emilia-Romagna - struttura che gestisce fondi

²⁸⁶ Più precisamente, nell'aprile 2001 sono stati firmati due accordi di cooperazione dalla città di Novi Sad con Modena e Ferrara. Nell'ottobre e nel dicembre del 2002 sono seguiti altri due accordi con Imola e Livorno.

²⁸⁷ Il progetto che concerne l'Agenzia di Sviluppo Alma Mons è il più significativo per questa analisi, ma già nel 2001 e nel 2002, con la collaborazione di Modena e Ferrara era stato implementato un progetto di miglioramento del trasporto pubblico urbano. Le città italiane hanno donato quindici autobus e tre "veicoli speciali".

creditizi per la piccola e media impresa – ha svolto un lavoro di progettazione dettagliata dei meccanismi di gestione del Fondo, della sua forma legale, della tipologia di accordi da proporre alle banche partner dell’iniziativa²⁸⁸. Nel contempo, la base societaria dell’Agenzia si è via via allargata, con l’ingresso di nuovi soci fondatori²⁸⁹. Anche in questo caso, ha avuto buon esito la collaborazione tra l’UNOPS e l’Agenzia di Cooperazione allo Sviluppo del Governo tedesco – GTZ – che ha rinnovato più volte il proprio impegno finanziario finalizzato alla copertura di parte dei costi di gestione di Alma Mons. Attualmente, è l’UNOPS che si occupa interamente del sostegno all’Agenzia²⁹⁰. Infine, un altro degli obiettivi per cui è stata ideata l’Agenzia di sviluppo è il suo ruolo di mediatrice nei progetti internazionali, ovvero di interfaccia per le agenzie che si propongono di affrontare un bando per l’ottenimento di finanziamenti, ad esempio dell’Unione Europea. Nel corso del 2001, infatti, il Ministero per gli Affari internazionali serbo stava cercando una figura di intermediario per questo tipo di attività, particolarmente prioritario per lo sviluppo economico del distretto e per la politica di avvicinamento all’UE.

Allargando lo sguardo all’intero distretto di Južna Bačka, di cui la città di Novi Sad fa parte, i risultati raggiunti in questi anni dal Programma City-to-City sono altrettanto significativi; questi comprendono: il supporto alla pianificazione della produzione agricola della Municipalità di Bački Petrovac²⁹¹, attraverso una mappatura

²⁸⁸ È stato stabilito che il Fondo di Garanzia funziona secondo il principio che per ottenere l’assegnazione del credito ci sia bisogno del supporto sia di Alma Mons, sia della banca. Una volta ottenuta una manifestazione di sostegno da parte di entrambe l’UNOPS può procedere all’assegnazione. Il meccanismo del Fondo – aperto nel mese di novembre del 2004 - è basato sul modello di quello usato dalla città di Modena, ed è per questo un progetto tipico che segue i principi e la metodologia della cooperazione decentrata.

²⁸⁹ Inizialmente i soggetti fondatori erano 21.

²⁹⁰ Quando fu inaugurato, il Fondo di Garanzia per lo Sviluppo era di 500.000 dollari. È Stato in seguito integrato di altri 100.000 euro donati da Unicredit/Banca d’impresa, Banca Popolare dell’Emilia Romagna, e Banca di San Geminiano e Prospero. Nel settembre 2005, i fondi creditizi assegnati erano 26.

²⁹¹ Alma Mons è stata creata per promuovere lo sviluppo economico locale sostenibile del Distretto “Južna Bačka”, che comprende la città di Novi Sad ed 11 municipalità circostanti che sono: Bač, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Bečej, Beočin, Srbobran, Sremski Karlovci, Temerin, Titel, Vrbas e Žabalj.

delle risorse e dei conseguenti fattori di produzione e tecniche colturali; la creazione di un *database* delle piccole e medie imprese, necessaria a causa della mancanza di informazioni o dell'obsolescenza delle stesse; lo studio di fattibilità per la creazione di un itinerario turistico culturale e creazione di una rete di contatti con altre associazioni, istituti pubblici e privati; il supporto al rafforzamento dell'associazionismo imprenditoriale. Per ciò che concerne questo ultimo punto è opportuno fare una precisazione: una delle problematiche relative allo sviluppo della piccola imprenditoria in Serbia è legata alla scarsa rappresentatività delle associazioni di imprenditori locali, poiché negli scorsi decenni si è creato un circolo vizioso da cui è difficile uscire. La scarsità di fondi rende vani i tentativi di costruire una rete di servizi alle imprese che le stimoli a diventare membri delle associazioni; esse, a loro volta, si trovano in difficoltà poiché non hanno una base solida di membri paganti, sulle quote dei quali sarebbe possibile iniziare ad erogare i servizi richiesti²⁹². Attraverso Alma Mons e alcuni progetti mirati alla risoluzione di queste difficoltà, l'UNOPS cerca tuttora di scardinare tale circolo vizioso, che ha paralizzato per anni la crescita del settore delle PMI.

Come si può intuire, molti degli interventi dell'UNOPS, pur rientrando a pieno titolo nella cooperazione decentrata, si focalizzano sulla risoluzione di problemi complessi, per così dire "strutturali", della società serba. È chiaro che più si cerca di attuare un intervento decisivo nelle dinamiche di una società, più si accoglie il rischio di fallimento, che nel caso dell'UNOPS è comunque relativo, come dimostrano i numerosi traguardi esposti in queste pagine. L'Agenzia è comunque consapevole che la strada da percorrere è ancora lunga, e che gli obiettivi finali del suo intervento sono lontani. Con tutta probabilità, la zona intorno a Novi Sad è quella in cui l'UNOPS ha raggiunto risultati maggiormente tangibili, grazie anche al fatto che ha trovato appoggio e sostegno da parte dei ministeri competenti. Di norma, quando i partner condividono le attività di cooperazione, i risultati si rivelano migliori; ciò rende

²⁹² World Bank Staff, Serbia and Montenegro; Recent Progress on Structural Reforms, 11-11-2003.

evidente la validità del principio guida della “terza via” allo sviluppo, ovvero la maggiore importanza del *processo* - partecipativo - attraverso cui si raggiunge un risultato “strutturale” nella società, piuttosto del progetto in sé.

Tuttavia, è opportuno sottolineare che la Vojvodina è la regione più ricca della Serbia, perciò è in un certo senso più pronta ad una collaborazione attiva con i *donors* internazionali; se finora si sono sottolineate le metodologie e i risultati raggiunti dall’UNOPS, è necessario procedere ad un’analisi critica dei limiti del Programma City-to-City. Fino a questo momento, infatti, si potrebbe concludere che il suo contributo al consolidamento delle istituzioni democratiche, alla presa di coscienza di certi diritti individuali, alla formazione e al processo di decentramento amministrativo sia determinante per l’evoluzione della società serba degli ultimi anni. Ciò nonostante, la sfida dell’effettiva transizione democratica è tuttora molto attuale in Serbia, le logiche istituzionali sono spesso caratterizzate da abusi di potere e ingiustizie normative, e molti organi di auto Governo locale faticano ad essere rinnovati. Che cosa sarebbe possibile migliorare nei programmi di cooperazione decentrata, cosa ancora impedisce che gli ideali democratici diventino effettivi principi di funzionamento della società serba? Perché si è ancora costretti a dare giudizi cauti sul grado di democrazia raggiunto dal Paese, così in ritardo rispetto ad altri vicini balcanici? I limiti del Programma Città-Città delle Nazioni Unite derivano da strategie interne erranee e dal mancato sfruttamento di potenzialità, o piuttosto da circostanze esterne, quali, ad esempio, la mancata collaborazione delle attuali istituzioni politiche serbe? O forse, ancora, le conclusioni sul processo di evoluzione serba si potranno dare solo in una prospettiva di medio-lungo periodo, perciò oggi alcuni risultati ci sono, ma sono semplicemente poco visibili?

4.10 Limiti, difficoltà e margini di miglioramento

La prima riflessione riguarda il divario tra i risultati giuridici e i processi politici empirici. Come emerge dalle esperienze del programma City-to-City in diverse città

serbe²⁹³, l'UNOPS cerca di sostenere il processo di decentramento amministrativo cui la Legge sull'auto Governo locale del 2002 ha dato inizio. Tale Legge ha impostato un cambiamento normativo in direzione del decentramento ponendo l'accento sulle municipalità locali, ma tale processo rimane ancora, in parte, teorico. Ciò deriva innanzitutto da una mancanza di competenze del personale serbo che dovrebbe gestire quest'evoluzione "epocale"; essa soffre di decenni di vuoto culturale, e di una definizione giuridica delle competenze poco chiara. Il superamento della mentalità totalitaria costituisce probabilmente il fardello più pesante del comunismo, e si scontra, oggi, con la limitata o nulla partecipazione degli attori sociali al processo educativo. Il decentramento cerca di farsi spazio tra ciò che resta delle logiche accentriche dei decenni passati, tradotte nell'uniformità di strutture e contenuti dell'educazione. Ovviare alla mancanza di preparazione che caratterizza molte professionalità serbe è cosa tutt'altro che semplice: l'UNOPS, come è stato esposto precedentemente, cerca di dare il proprio contributo attraverso la concertazione con il Ministero dell'istruzione e la conseguente organizzazione di cicli di attività formative, culturali, e tecniche, a seconda della necessità. Ma, nonostante il supporto offerto agli operatori scolastici nazionali e ai lavoratori, non si può tacere che la trasformazione dei sistemi educativi e professionali proceda a piccoli passi²⁹⁴, tanto che, da questo punto di vista, chi collabora con l'UNOPS è di fatto ancora "dipendente" dalle sue indicazioni e dai suoi "consigli". La sostenibilità dei progetti, da questo punto di vista, resta per ora poco concreta.

La seconda riflessione – che costituisce in un certo senso l'altro lato della medaglia rispetto alla prima - riguarda il divario tra i processi sociali e l'evoluzione giuridica, in particolare per ciò che concerne le organizzazioni non governative: in

²⁹³ Nonostante se ne siano ricordate solo alcune, secondo l'ultimo report interno dell'ufficio UNOPS di Belgrado i progetti implementati tra il 2001 e il 2005 sono 45. Dal 2001, più di 40 amministrazioni locali italiane sono state coinvolte nel Programma Città-Città; dalla fine del 2004, è stato coinvolto anche il Ministero dell'Economia e della Finanza italiano - Dipartimento per lo sviluppo.

²⁹⁴ Francesco Russo, *Una scuola per entrare in Europa. I sistemi educativi dal comunismo alla democrazia*, op.cit.

Serbia ce n'è in gran numero, sia internazionali, sia locali; ma i loro interventi sono spesso ostacolati dal fatto che non c'è alcuna legge che disciplini il loro intervento o che ne sostenga il finanziamento. Esse vivono per lo più delle donazioni che vengono dall'estero. In tal modo, diventano esse stesse, prima dei progetti che implementano, lo specchio di uno sviluppo "insostenibile e non durevole"; hanno difficoltà a radicarsi nella società, poiché non si vedono riconosciute, e la continuità dei loro progetti resta dipendente dalla volontà dei finanziatori. In mancanza di uno status legale, di alcune fondamentali garanzie, e di finanziamenti che le sostengano, molte organizzazioni si sono allontanate dalla Serbia negli ultimi anni, poiché, terminata la fase di emergenza umanitaria, non vedono possibilità di entrare a far parte dell'"organico lavorativo" dello Stato. Anche per queste ragioni capita che alcune ONG propongano all'UNOPS accordi simili a "*joint venture*", focalizzati su obiettivi comuni²⁹⁵. Per quanto positivo sia questo tipo di coordinamento tra due "livelli" diversi di cooperazione, è necessario precisare, tuttavia, che ciò avviene solo in presenza di particolari condizioni: non sempre, infatti, una organizzazione non governativa sente di poter condividere obiettivi e metodologie con un ufficio delle Nazioni Unite. Spesso sono presenti alcune fondamentali divergenze di mentalità in chi sceglie di lavorare nel settore cooperativo non statale rispetto a chi sceglie di entrare a far parte di un settore governativo. Il caso forse più esemplare concerne la cooperazione con i vertici politici locali del Paese in cui si lavora; l'etica dell'UNOPS - e dell'ONU, in generale - è quella di realizzare interventi di maggiore impatto possibile ma senza interferire con la politica, ovvero cercando di collaborare con chiunque sia al potere, indipendentemente dal suo orientamento più o meno "democratico". Ciò si basa sulla convinzione che il contributo di un'Agenzia UN debba essere destinato innanzitutto alla società civile, che non può essere lasciata a se stessa solo perché in quel momento è governata da un partito - come in Serbia quello radicale - che non rispetta i principi di democrazia comunemente riconosciuti dalla

²⁹⁵ Ad esempio l'American Development Formation - ADF - nel mese di aprile 2005 ha proposto all'UNOPS una "*joint venture*" con obiettivi di sviluppo economico locale.

comunità internazionale. Per contro, questo fattore può diventare un ostacolo alla cooperazione con alcune ONG, che si rifiutano di cercare un compromesso con vertici politici che non danno risposte o che non dimostrano interesse nei progetti, ma anzi, a volte, li osteggiano. Alcune organizzazioni che hanno sede a Belgrado spiegano questo atteggiamento di “cooperazione selettiva” affermando che collaborare con politici radicali in una determinata città significherebbe rafforzare indirettamente il loro potere, nutrire il loro partito di credibilità; se durante il periodo in cui gli “eredi di Milošević” governano in una data municipalità la popolazione gode di miglioramenti sociali od economici si rischia di divenire “complici” del partito in questione, aumentando di fatto le sue possibilità di vittoria alle prossime elezioni²⁹⁶.

Un'altra riflessione su ciò che influenza negativamente l'operato dell'UNOPS riguarda la mancanza di comunicazione tra i ministeri serbi: non è scontato che tra essi ci siano dialogo e collaborazione, anzi, il più delle volte non è così. Ciò può essere dovuto al fatto che, sebbene si parli della Serbia come di un Paese in fase di “consolidamento democratico”, molti fattori sembrano farla rientrare in una fase precedente, quella di coesistenza conflittuale tra diversi principi organizzativi, tra

²⁹⁶ Queste informazioni emergono da alcune interviste svolte a Belgrado nel mese di maggio 2005 ad alcuni rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative internazionali e serbe. In breve, l'intervista si basava su un colloquio di una trentina di minuti in cui venivano affrontate i seguenti argomenti sulla guida di un questionario che era stato consegnato in precedenza all'intervistato:

What do you think about the elections of 2000? Was it a real turning point or was it just an illusion of democracy?

What do you think about the Djindjic assassination and the follow-up?

The EU approved the Feasibility Study a month ago: do you think Serbia is ready for the process of european integration?

In your opinion, why is the cooperation with the International Hague Tribunal not improving in the last two years?

Which is your idea about the UN international cooperation? Do you think that the NGO's approach is the most cost effective?

What do you think about the cooperation between UN agencies and NGOs? Do you think that there is a problem of planning overlap?

What Serbian people can do to improve the situation of their country?

The political interferences: do they disturb or set back the cooperation projects?

gruppi politici “pro” o “anti” democratizzazione. Alcuni eventi hanno dimostrato la destabilizzazione addotta da queste dinamiche di “coabitazione” tra istituzioni politiche agli antipodi, ad esempio la reiterazione di abusi efferati su giornalisti “scomodi”, l’ostacolamento della diffusione dell’informazione, le indagini (politiche) senza esito - come quelle sull’omicidio Djindjic -, e in generale i comportamenti illegali con cui la popolazione ha a che fare ogni giorno. L’UNOPS può avere contatti con il sistema politico più facilmente rispetto alla maggior parte delle ONG, può assumere il ruolo di mediatore tra i ministeri godendo di una certa credibilità, ma, senza una collaborazione attiva dall’interno il lavoro di coordinamento normativo o progettuale diventa difficile²⁹⁷. Il rischio per la cooperazione decentrata, in questi casi, è quello di trovarsi in mezzo a una sorta di lotta politica, in cui inevitabilmente la neutralità dei mediatori internazionali viene meno, e chi ne risente sono i beneficiari del processo in atto, ovvero la società civile. Per evitare che questo avvenga, a livello locale l’UNOPS lavora cercando di restare a più stretto contatto possibile con i vertici politici della città in cui opera. Ad esempio, l’Agenzia Alma Mons segue la regola interna per cui, ogni volta che essa stila un documento che riguarda la città, questo deve essere approvato dall’Assemblea cittadina, in modo da evitare che in un secondo momento la stessa Assemblea si dica contraria al progetto e ne rallenti o addirittura ne arresti l’implementazione²⁹⁸. Nei paragrafi precedenti è emerso che uno degli obiettivi con cui è nata Alma Mons è il fatto di potere offrire

²⁹⁷ Ho assistito personalmente a una situazione di questo tipo durante il primo periodo del mio soggiorno a Belgrado, nell’aprile del 2005: l’UNOPS stava lavorando sul *National Plan for Agriculture*, attraverso la costituzione di una Commissione interministeriale. A lavoro inoltrato, durante la contrattazione con Alma Mons – l’ente attraverso cui l’UNOPS dava il proprio contributo – i ministri Slobodan Lalovic e Bubalo – rispettivamente i ministri del Welfare e dell’Economia - non si erano ancora incontrati, ma si poteva presupporre che questi fossero di idee diverse sulla questione, e che il dialogo tra loro fosse consapevolmente “evitato”. In termini di tempo, il lavoro di un’Agenzia internazionale perde in efficacia, e il processo che si cerca di implementare viene rallentato.

²⁹⁸ Secondo l’ultima legge sulle amministrazioni locali ogni Comune deve avere il proprio Piano strategico – PS -; si tratta di un metodo di concertazione per i piani locali della città, ovvero di una strategia per evitare che i progetti restino fini a se stessi e per far sì che diventino interdipendenti e si sostengano a vicenda.

servizi alle diverse Municipalità, ma nella pratica il coinvolgimento delle stesse non è sempre scontato: attualmente, su 12 Municipalità della città di Novi Sad, 5 hanno un Governo radicale. Tale partito è costituito da coloro che si definiscono gli “eredi di Milošević”, politici che adottano tattiche populiste e demagogiche, a volte ben poco disposti alla negoziazione dei progetti con una qualsivoglia organizzazione internazionale. In questo senso, l’apporto della cooperazione decentrata al consolidamento democratico non può che essere di tipo indiretto, e i suoi effetti possono essere misurabili solo nel medio-lungo periodo. Essa, attraverso la collaborazione con piccoli gruppi di popolazione, può introdurre dei concetti, mostrare l’utilità di un modo di pensare che si discosta da quello che la Serbia ha conosciuto per decenni sotto il regime, può influire attraverso l’esempio della trasparenza e della fiducia²⁹⁹. Ma una nuova mentalità non può “radicarsi” nella società da un momento all’altro, e - come queste riflessioni cercano di svelare - gli ostacoli perché questo avvenga riguardano la scena sociale e politica a diversi livelli. Le mentalità prima, e i comportamenti pratici poi, dovrebbero essere modificati con una logica in tre strati, quello della popolazione, quello dei cosiddetti attori collettivi intermedi, e quello dell’*élite* politica.

A questo proposito può essere utile un’altra riflessione, che riguarda la necessità di una continuità e di una stabilità governativa, fattori che, oggi, non si possono dire raggiunti. Affinché la cooperazione decentrata possa contribuire significativamente al processo di consolidamento democratico, è necessario che il Paese non sia troppo segnato dall’instabilità politica, o meglio, ci deve essere congruenza tra cultura e processo politico, poiché la sfaldatura tra essi aumenta il rischio di fragilità istituzionale³⁰⁰. In termini di intervento di cooperazione, ciò si traduce nel pericolo di uno spreco di energie e di investimenti, che avviene lavorando su una determinata strategia o su un progetto che dopo un certo periodo, per motivi

²⁹⁹ Per esempio, secondo l’ONG “Groupa 484” di Belgrado i micro progetti realizzati da diverse organizzazioni nei quindici anni prima del 2000 possono avere supportato, insieme ad altri fattori, l’opposizione contro Milošević.

diversi può non venire più implementato. Un esempio pratico sul caso serbo: nel 2001 il Governo precedente a quello attuale aveva cominciato una grande riforma dell'istruzione, che aveva portato alla nascita di un gruppo di esperti per bambini disabili presso il Ministero dell'Istruzione. Per due anni a Novi Sad si è lavorato su un documento chiamato "Strategia per l'istruzione dei bambini disabili" che è stato approvato dal Parlamento del Governo precedente. L'istruzione "inclusiva"³⁰¹ è divenuto così l'obiettivo primario da raggiungere, accanto ad un altro tipo di istruzione semi-inclusiva. Il Governo è però successivamente cambiato, e tale strategia è stata del tutto accantonata. Ciò che è avvenuto successivamente è che le singole municipalità hanno preso direzioni diverse in termini di continuità o meno del processo a livello locale. La direttrice della "Scuola speciale"³⁰² di Novi Sad, per esempio, ha deciso di realizzare comunque la strategia, ma sul piano micro-sociale, ovvero l'ha presentata ai direttori delle scuole della città, ha organizzato dei seminari di formazione per gli insegnanti, ha organizzato un'indagine dei bisogni delle diverse scuole. Questo è un esempio di progetto di cooperazione decentrata in grado di superare l'ostacolo della "volubilità" politica che la Serbia ha attraversato dopo il 2000, ma resta comunque un progetto di impatto minore rispetto a quanto sarebbe potuto essere, se fosse stato sostenuto dal sistema politico nazionale. Senza l'appoggio del sistema politico vigente, esso resta un progetto molto utile dal punto di vista sociale, pur lavorando nello "spazio" che gli è permesso, ma di fatto lascia quasi inalterata la situazione del *welfare* in Serbia. Può diventare un modello, forse, per altre città, ma non può influire sulla condizione generale della Sanità, che manca di

³⁰⁰ Il problema della congruenza tra cultura e struttura politica, e della loro correlazione con la stabilità di un sistema è molto dibattuto in letteratura. Nonostante le divergenze tra le teorie, le diverse tesi suggeriscono di prendere in considerazione la relazione tra la dimensione culturale e quella strutturale se si intende fare previsioni di stabilità su un dato sistema politico. Per approfondimenti, si vedano ad esempio le tesi di Almond&Verba e quelle di Eckstein, qui estrapolate dal libro di Domenico Fisichella, *Lineamenti di Scienza Politica*, op.cit.

³⁰¹ Con riferimento alle persone disabili.

³⁰² La "Scuola Speciale" lavora grazie all'appoggio di un altro ente locale, l'Associazione Croata di Zagabria.

garanzie ed è poco tutelata dal punto di vista normativo. Non si può negare, in ogni caso, che l'attività di sensibilizzazione che molti di questi progetti portano avanti è assolutamente necessaria e indispensabile per una presa di coscienza di determinati diritti, come, in questo caso, quello alla cura e al sostegno ai disabili. Senza di essa, l'evoluzione normativa resterebbe una formalità in una società immobile, che non ne sente il bisogno e che, dunque, non sarebbe neanche in grado di apprezzarla. Il processo riformistico in Serbia è comunque in ritardo rispetto a quello dei Paesi limitrofi, basti pensare che solo dal mese di luglio del 2005 esiste in questo Paese una legge che tutela le vittime di maltrattamenti³⁰³. Fino a quel momento non esisteva neanche una banca dati sulle persone coinvolte, perciò mancavano informazioni sistematiche sul problema³⁰⁴. Oggi c'è un numero di SOS telefonico rivolto soprattutto alle donne e ai bambini, e nel frattempo vengono implementate attività di formazione per giudici e avvocati che si occupino di questi casi specifici. La mancanza di dati scientificamente attendibili e ufficiali è un problema che concerne molti settori della vita pubblica serba. L'UNOPS, all'inizio della sua attività, ha dovuto cercare di porre rimedio "in prima persona" anche a questo dilemma; la cooperazione vera e propria è stata ritardata dalla necessità di far fronte a lacune basilari della società, come si diceva prima, quella dell'educazione, ma anche quella della conoscenza del territorio; la ricerca vera e propria dei dati, e poi la schedatura e la catalogazione hanno necessitato di tempo prezioso. Non solo il più delle volte le informazioni non sono accessibili al pubblico, ma spesso non ne sono in possesso neanche le istituzioni serbe. È chiaro che cercare di contribuire allo sviluppo economico locale di una città o di un Paese senza poter avere accesso a un *database*

³⁰³ Official Gazette of the Republic of Serbia, N.6, 4-09-05.

³⁰⁴ Il problema della mancanza di una banca dati e di informazioni sistematiche riguarda anche il settore del Welfare. Le statistiche sulle condizioni dei disabili sono molto poco attendibili, ed essi sono ancora categorizzati secondo la gravità della disabilità: da quella mentale leggera, a quella moderata, alla categoria degli artistici, dei disabili plurimi, degli invalidi fisici, ciechi e semiciechi. Le strutture di accoglienza sono ancora molto poco specializzate, e in genere ospitano disabilità plurime senza forme di sostegno particolari e specifiche per una determinata malattia.

aggiornato e attendibile che lo riguarda diventa complicato. Perciò, a fronte della difficoltà di molte amministrazioni statali a selezionare, organizzare e conservare al meglio i dati, per questa analisi si sono utilizzati prevalentemente elaborazioni e studi di organizzazioni internazionali, a partire dai documenti interni dell'UNOPS e dalle *Thematic Country Reviews* compilate dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea (OSCE) tra il 1999 e il 2002 nell'ambito del Patto di Stabilità. Per concludere, si può affermare che la “ferita” dei Balcani cui si accennava all'inizio di quest'analisi non è ancora guarita, nonostante le “iniezioni” di aiuti internazionali che da anni cercano di contribuire al “risanamento” della società. Il problema è che la Serbia sembra “immobile” per ciò che concerne il passo più difficile da affrontare, ovvero la rinascita della società civile e il cambiamento di mentalità, che ha la priorità sulla sostenibilità dei progetti e sullo sviluppo economico che ne consegue. C'è da dire però, che forse il nostro sguardo è troppo ravvicinato per poter cogliere dei cambiamenti che in realtà sono già in atto, ma per il momento sono impercettibili. Oggi, ad esempio, chi intende diventare partner di un'Agenzia di sviluppo locale tende a rivolgersi all'UNOPS piuttosto che all'Agenzia stessa poiché sa che i finanziamenti provengono dall'organizzazione internazionale. Secondo questa dinamica, la comunicazione tra Enti Locali serbi resta limitata e dipendente dalle indicazioni dell'UNOPS, a volte più per timore di perdere i finanziamenti che per intima convinzione. Cambiare quest'attitudine è la variabile discriminante tra un contributo della cooperazione significativo ma fine a se stesso, e un reale aiuto al cambiamento. La popolazione serba sta affrontando alcuni ostacoli che sono ben più grandi di quelli derivanti dalle difficoltà della ricostruzione e del risanamento economico. Essa deve ricominciare a credere nelle proprie potenzialità, staccarsi da un atteggiamento dipendente dall'appoggio internazionale, ritrovare fiducia e collaborazione al suo interno, e non altrove. Il valore aggiunto della cooperazione decentrata è molto meno tangibile di quanto non si creda; i progetti implementati attraverso una collaborazione realmente paritaria tra l'UNOPS e un ente locale serbo, al di là dei risultati concreti, possono innescare un *processo*, cosa ben più preziosa.

La mobilitazione delle logiche politiche e di mercato “dal basso” e la mobilitazione della società civile possono essere reali strumenti di *empowerment* dei soggetti deboli, in Serbia molto più numerosi del resto della popolazione. Attraverso di essi, le comunità locali si riapproprierebbero delle proprie risorse, non solo naturali od economiche, ma anche “umane”; dopo decenni di difficoltà alcune di loro ne hanno smarrito la consapevolezza. La cooperazione internazionale ha senso se, accanto allo stanziamento di fondi, implementa un processo di “risveglio” della coscienza sociale, attraverso dinamiche di lavoro il meno invasive possibile. I progetti di intervento devono sempre avere come scopo ultimo la sostenibilità degli stessi nel più breve tempo possibile, poiché solo in questo modo si può evitare il crearsi di un circolo vizioso di “dipendenza” dei beneficiari. In Serbia, dal momento che l’evoluzione normativa sembra ormai avviata, e procede, seppur lentamente, con regolarità, sono i processi politici empirici che necessitano di una spinta propulsiva; a questo proposito, il contributo che la cooperazione può dare consiste nella “rianimazione” delle forze del territorio, dimostrando loro che esse possono avere un ruolo nella gestione delle proprie comunità. Ciò che può davvero fare la cooperazione per il consolidamento democratico è proprio questo: far sì che prenda corpo nella società civile una forma di partecipazione sostanziale, intesa come negoziato permanente tra tutti coloro che influenzano il processo di sviluppo innescato dai programmi di cooperazione stessa. Raggiungere questo obiettivo non è semplice, anche perchè alla base c’è bisogno di un serio processo di analisi dei bisogni prioritari della società, nonché delle risposte appropriate; questo processo deve essere capillare, partecipato e critico, altrimenti ogni forma di partecipazione rischia di ridursi a pura manipolazione del consenso. E il cerchio si richiude: si raggiungerebbe forse, sì, una forma di consultazione della popolazione, ma questi *input una tantum* sarebbero l’unico coinvolgimento nei progetti di coloro che sono poi i veri beneficiari dello sviluppo. Non si potrebbe allora dire che la cooperazione influenzi positivamente il processo di democratizzazione di una società, ma solo che la stessa ne migliora la facciata, dandole un finto velo di miglioramento.

All'interno degli schemi progettuali tradizionali di cooperazione rientravano difficilmente fattori quali la conoscenza delle dinamiche locali, la ricerca di interlocutori adeguati, la realizzazione di relazioni permanenti tra le comunità. Oggi la cooperazione è cambiata, è opportuno riconoscere il grande passo avanti che essa ha fatto rispetto al passato. Ma si è ancora lontani dal traguardo, il passo successivo consiste nell'applicare concretamente quelli che "la terza via" ha definito i suoi "principi-guida". Nonostante gli ostacoli esposti precedentemente, sono pochi quelli davvero insormontabili, oggi molte potenzialità non sono sfruttate poiché la nuova cooperazione è relativamente giovane e inesperta. Forse sarebbe opportuno che chi se ne occupa si specializzasse maggiormente su una determinata area di interesse, ne imparasse la storia e le dinamiche attuali - prima fra tutte la lingua - allo stesso modo di chi diventa specialista di un settore scientifico. Nella maggior parte dei casi, oggi la cooperazione è vista ancora come sinonimo di "volontariato", in una logica per cui i giovani vengono inviati in qualche Paese "in via di sviluppo" senza alcuna conoscenza dello stesso, senza una prospettiva di lungo termine - per forza di cose il "lavoro" volontario è temporaneo - e soprattutto, con la certezza - erronea - che l'idea di fare del bene sia per forza "utile". Per contro, il rischio che il lavoro svolto non solo non porti a risultati, ma possa recar danno è molto più alto di quanto non si pensi.

La cooperazione decentrata esiste solo da pochi decenni - in Serbia da cinque anni -, un arco di tempo eccessivamente breve per poter trarre delle conclusioni definitive sui risultati, e sul contributo reale che questa può dare al consolidamento della democrazia. Ciò che tuttavia emerge dall'analisi svolta, è che, nonostante i limiti, gli ostacoli e la precarietà di alcuni progetti in atto, l'UNOPS in Serbia è un attore dalla forte spinta propulsiva; unendo i principi di cooperazione decentrata con le dinamiche e la burocrazia delle Nazioni Unite, fa il possibile affinché la società civile sia la prima beneficiaria degli interventi, e affinché le sue progettazioni non si esauriscano nel breve periodo, ma possano sopravvivere anche nel momento in cui il Programma non dovesse essere più finanziato.

Conclusioni

La strada sin qui percorsa mette in evidenza soprattutto quanto lungo sia il cammino ancora da percorrere. La Serbia di oggi è un Paese che sta affrontando un processo di transizione alla democrazia complicato e non del tutto lineare; in questi anni, infatti, si sono alternati momenti di grande ottimismo ad altri di inerzia, se non di cauta rassegnazione. I primi sono dovuti ai progressi economici, al miglioramento della qualità della vita di buona parte della popolazione, e, più di recente, all'approvazione dello Studio di fattibilità, che apre le porte verso l'Unione Europea. I secondi, tuttavia, non hanno mai lasciato la scena, continuando a ostacolare, a intermittenza, l'evoluzione del Paese verso la democrazia, e acquietando gli entusiasmi della comunità internazionale o della popolazione stessa.

L'analisi qui svolta ha presentato alcune piste di riflessione sullo stadio di democratizzazione della Serbia, e sul contributo che la cooperazione internazionale - decentrata - offre e potrebbe offrire in futuro. Quest'ultima incontra diverse difficoltà, non solo pratiche, ma anche dovute al "carattere" della regione balcanica, fino a pochi anni fa sotto il regime di Milošević, e da sempre crogiuolo di tensioni e nazionalismi. Per questa ragione, è parso opportuno introdurre l'analisi con uno studio della storia serba e degli eventi - soprattutto bellici - di cui essa è stata protagonista; immediatamente, è risultato evidente un errore metodologico in genere molto comune tra coloro che cercano di comprendere gli avvenimenti della storia balcanica: la chiave di lettura di molte di queste persone è il cosiddetto "paradigma interpretativo etnico", ovvero quello che descrive la regione come un territorio segnato dall'odio tra le comunità e da lotte fratricide per questioni di confini. In questo modo, tuttavia, si rischia di semplificare la complessità dei fatti, e di rinunciare ad una comprensione più profonda degli eventi. Non solo, ciò che è più grave è che questo tipo di approccio induce a considerare la storia balcanica dal punto di vista dell'"europeo", superficialmente e erroneamente "estraneo ai fatti". Per

contro, le dinamiche di violenza e di tensione che hanno coinvolto la Serbia non sono affatto avulse da quelle della storia europea. Questa convinzione ha fatto sì che il capitolo storico, invece di limitarsi ad essere un quadro descrittivo, diventasse l'occasione per un'analisi della realtà attuale serba più consapevole ed autonoma, nel tentativo di fare emergere dal passato le peculiarità odierne del Paese.

Il secondo capitolo è stato incentrato sui cambiamenti che la Serbia deve affrontare per poter portare avanti il processo di ingresso nell'Unione Europea, cominciato ufficialmente con l'approvazione dello Studio di fattibilità, nell'aprile del 2005. Nonostante, con la caduta del regime di Milošević, il Paese abbia intrapreso un processo di transizione alla democrazia, dando l'impressione di chiudere l'anno 2000 assumendosi nuove responsabilità, ridisegnando le proprie istituzioni, e scommettendo sulla capacità di adeguare le proprie strutture e mentalità ai comuni standard europei, oggi quest'esperienza-pilota sembra sempre a rischio di arresto. Le elezioni del 2000 hanno aperto l'orizzonte del futuro politico serbo a due alternative, quella del cambiamento effettivo - nel suo potenziale ruolo di *turning point* - e quella dell'adattamento passivo a un nuovo periodo storico, fatto forse di riforme, ma diverso solo in superficie dal precedente. A pochi anni dalla "rivoluzione di velluto" serba, rimane in sospeso la valutazione su quali risultati si possano definire raggiunti, anche se è possibile fare alcune considerazioni. Innanzitutto, sembra che il Governo stenti ad assumersi la responsabilità per i crimini commessi in passato, anche se sarebbe ingeneroso non riconoscere l'importante svolta avvenuta nel 2005: dopo anni in cui la Serbia è rimasta in uno stato quasi letargico, molto carente dal punto di vista del contributo delle Autorità locali alla Corte dell'Aia, nei primi tre mesi di quell'anno Belgrado ha radicalmente cambiato il suo atteggiamento politico verso i criminali di guerra. Sedici persone, fino ad allora latitanti, sono state consegnate alla giustizia. Pur riconoscendo il traguardo raggiunto, è spontaneo chiedersi se queste consegne non siano state "strumentali" all'approvazione dello Studio di fattibilità, in quanto successivamente ad essa, buona parte delle riforme programmate non sono state attuate. I fatti dimostrano che la soglia dell'immobilismo è molto vicina, e che

lo scenario esposto nell'introduzione è purtroppo ancora attuale: la maggior parte della classe politica sembra non rendersi conto del ritardo della Serbia rispetto ad altri Paesi vicini; le riforme richieste dall'Unione Europea sono vissute più come un compito da svolgere che come una possibilità di miglioramento del sistema istituzionale, politico, e sociale; l'approvazione dello Studio di fattibilità più come traguardo che come punto di partenza; la collaborazione con il Tribunale dell'Aja più come un tradimento che come testimonianza. A distanza di cinque anni dalla caduta del regime, non tutte le condizioni richieste dall'UE sono state soddisfatte, e non tutte le norme di funzionamento istituzionale né di comportamento sociale serbo sono accettate dall'Europa a 25; quel che è più grave, è che sembra che i motivi di rallentamento di qualche anno fa siano gli stessi che ancora oggi frenano i rapporti tra la Serbia e l'UE; d'altronde, a ben vedere, per questo Paese non si tratta di affrontare una fase di "riassetto" della democrazia, bensì di portare a compimento l'adozione di un sistema politico del tutto nuovo, una *transition plus* rispetto al periodo precedente.

Il secondo capitolo affronta, inoltre, le due più importanti incognite che riguardano il destino serbo, ovvero la relazione con il Montenegro e la questione dello status del Kosovo. In effetti, il processo di adesione all'UE è strettamente interconnesso con il modo in cui la Serbia risolverà i suoi problemi di distacco o di uniformità istituzionale con il Montenegro; secondo gli accordi con l'Unione Europea, il 21 maggio 2006 è previsto un referendum che deciderà delle sorti dell'Unione serbo-montenegrina, determinando o meno l'indipendenza di Podgorica. La storia dimostra un'evoluzione dei due Paesi completamente diversa, che oggi contribuisce ad ostacolare la loro convivenza all'interno dell'Unione del 2003, e il raggiungimento di una convergenza su questioni di primaria importanza per la vita dei loro cittadini. Perciò, in questo lavoro, si è scelto di riferirsi a quest'entità come ad un "attore bicefalo": l'Unione di Serbia e Montenegro è, di fatto, un unico interprete politico, costituito da un solo corpo, ma da "due teste"; per entrambe, la priorità assoluta è il raggiungimento delle condizioni per l'ingresso

nell'Unione Europea, ma al di là di questa intenzione non c'è convergenza nelle decisioni politiche. L'esito del referendum sarà cruciale ai fini del destino politico della regione. Infine, il secondo capitolo si chiude con un'analisi della "questione del Kosovo", che costituisce un altro freno al cammino verso l'adesione all'UE: il processo di pacificazione inter-etnica, infatti, sembra ancora agli esordi, poiché ancora oggi, la ferocia tra le comunità scoppia ad intervalli intermittenti. D'altronde, in assenza di risorse economiche e in presenza di importanti flussi di traffici illeciti, le istituzioni politiche sono fortemente influenzate dal potere militare informale e dalla capacità di controllo dell'economia illegale. Nel corso di questi anni di amministrazione internazionale sono stati ipotizzati diversi scenari sulla possibile soluzione del dilemma; ciò che emerge dall'analisi è che il destino del Kosovo non sarà di fatto deciso a Pristina, ma sarà il risultato di un complesso processo di mediazione in cui Stati Uniti e Unione Europea avranno un ruolo preponderante. Molteplici i fattori che entreranno in gioco, sia di tipo "endogeno", ovvero dovuti agli equilibri di forza all'interno delle istituzioni kosovare, sia di tipo "esogeno", legati alle contingenze politiche dei Balcani occidentali, all'andamento del processo di allargamento dell'UE, nonché degli orientamenti del Governo di Belgrado. La questione dello status finale si intreccia con quella della tutela delle minoranze e delle forme di rappresentazione politica delle comunità, con il ritorno di profughi e sfollati, e con il futuro ruolo di Belgrado nella regione.

Ne emerge un quadro di problematiche complesse e radicate nel passato dell'area; qui la cooperazione internazionale cerca, da qualche anno, di inserirsi, con lo scopo di dare una spinta propulsiva al consolidamento della democrazia nella regione. Dopo un quadro storico ed uno attuale della situazione serba, nel terzo capitolo si è ritenuto opportuno spiegare che cosa si intende con i termini di riferimento utilizzati nell'arco di tutto il lavoro. Prima di procedere, dunque, all'applicazione dell'analisi ad un *case study*, quello dell'UNOPS di Belgrado, sono stati approfonditi i concetti di "cooperazione decentrata", di "democrazia", di "sviluppo umano", e si è fatta una breve rassegna delle norme giuridiche in vigore in

ambito europeo ed italiano, concernenti questo nuovo tipo di cooperazione, soprannominata “la terza via” allo sviluppo. Questa parte del lavoro è risultata essere molto utile soprattutto in fase di comparazione con l’analisi del *case study*: con il passaggio dalla teoria - da ciò che la cooperazione potrebbe fare - alla pratica - ciò che l’UNOPS fa - ci si è resi conto degli aspetti puramente prescrittivi della materia, e di quelli, per contro, empiricamente attuabili. È chiaro che questi ultimi sono particolarmente interessanti nel momento in cui si intende dare un giudizio sul grado di democratizzazione che la Serbia ha raggiunto fino ad oggi, anche grazie agli interventi di cooperazione decentrata. Ma è allo stesso modo evidente che senza un quadro teorico di riferimento si rischierebbe di far propri dei concetti interpretando autonomamente la letteratura sugli stessi, e deformandone così il valore. Nel momento in cui si sono fatti propri i principi di funzionamento della cooperazione decentrata, li si sono abbinati alle logiche di intervento delle Nazioni Unite; da qui è emersa un’immagine ideale dell’UNOPS, che nel quarto capitolo è stata confrontata con l’immagine reale dell’Agenzia in Serbia. Le conclusioni che se ne possono trarre derivano, infatti, proprio da un paragone implicito tra ciò che l’UNOPS potrebbe essere e ciò che è, o meglio, tra il contributo che potrebbe dare e quello che effettivamente dà alla democrazia. Esso cerca di collaborare per velocizzare l’attuazione del processo di decentramento amministrativo serbo, in accordo con le linee adottate dall’Unione Europea, ma incontra diverse difficoltà, dovute in parte ad una classe politica ancora vicina a Milosevic e poco disposta a perdere i propri privilegi in funzione della democratizzazione del Paese. Essa procede con ritmi troppo lenti al rinnovamento normativo non solo riguardante il decentramento, ma anche le politiche del welfare, quelle imprenditoriali, quelle sanitarie. A questo proposito, torna in luce la mancanza di convinzione - o di convenienza - dei vertici politici serbi ad attuare determinate riforme. Spesso ciò si riflette in interventi di cooperazione che possono dare un contributo indiretto e comunque limitato alla società serba, poiché non ricevono l’appoggio politico e ministeriale adeguato. L’UNOPS, rappresentando le Nazioni Unite, non può accontentarsi di un intervento

settoriale nella società, bensì è focalizzato su problemi complessi, per così dire “strutturali”, della stessa. È chiaro che più si cerca di attuare un intervento decisivo nelle dinamiche di una società, più si accoglie il rischio di fallimento, che nel caso dell’UNOPS è comunque relativo, come dimostrano i numerosi traguardi esposti in quest’analisi. Le logiche istituzionali sono ancora oggi spesso caratterizzate da abusi di potere e ingiustizie normative, e molti organi di auto Governo locale faticano ad essere rinnovati. Questi ed altri ostacoli - analizzati approfonditamente nell’ultimo capitolo - rallentano il consolidamento delle istituzioni democratiche in Serbia, e rendono meno efficace l’intervento dell’UNOPS. Scegliendo di non ripetere una per una le riflessioni fatte nell’ultimo capitolo, si può tuttavia affermare, per concludere, che ciò che emerge definitivamente dall’analisi è la prospettiva troppo vicina con cui si guarda alla realtà serba, “nuova” da soli sei anni. Questo è un tempo infinitamente breve nell’arco della storia e dell’evoluzione politica di un Paese. Forse il nostro sguardo è troppo ravvicinato per poter cogliere dei cambiamenti che in realtà sono già in atto, ma per il momento sono impercettibili. Secondo questa prospettiva, il valore aggiunto della cooperazione decentrata potrebbe essere molto meno tangibile di quanto non si creda; i progetti implementati attraverso una collaborazione realmente paritaria tra l’UNOPS e un ente locale serbo, al di là dei risultati concreti, potrebbero innescare un *processo*, cosa ben più preziosa. Essi potrebbero condurre a un processo di “risveglio” della coscienza sociale, attraverso dinamiche di lavoro il meno invasive possibile, e il più possibile partecipative. Perciò, per quanto cauti possano essere i commenti sull’influenza dell’UNOPS nel processo di democratizzazione dell’area, si può affermare che, allo stadio attuale, il tipo di impostazione utilizzato dal Programma City-to-City è probabilmente l’unica carta giocabile, in una zona ancora oggi segnata dai fantasmi del suo prepotente passato.

Bibliografia

AA.VV., *Nazionalità, nazionalismi, integrazione europea. Per una didattica della storia dei Balcani nel Novecento*, Quaderni dell'archivio storico di Lodi, Serie didattica della storia n.1, 2000.

AA.VV., a cura di Maurizio Cermel, *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro – La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia*, Venezia, ed. Marsilio, 2002.

AA.VV., *Storia contemporanea*, Manuali Donzelli, Roma, Donzelli Editore, 1997.

ANDRIĆ Ivo, *Il ponte sulla Drina*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1995. (ed. orig. *Na Drini Čuprija*, Zagabria, 1960.)

BANAC Ivo, *The national question in Yugoslavia: origins, history, politics*, New York, Cornell University Press, 1984.

BARBA NAVARETTI Giorgio - Faini Riccardo, *Nuove frontiere per la Cooperazione allo sviluppo*, Bologna, Il Mulino 1997.

BARTH Friedrik (a cura di), *Ethnic Group and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*, Oslo, Universitets-forlaget, 1969.

BAZZOCCHI Claudio, *Sviluppo umano, cooperazione decentrata*, Bologna, ICS, 1998.

BENEDIKTER Thomas, *Kosovo terra contesa*, Sudtirolo, Frangarto (BZ), Associazione per i popoli minacciati, 1997.

BIANCHINI Stefano, *La questione jugoslava*, Firenze, Edizioni Giunti, 1999.

BIANCHINI Stefano (a cura di), *L'autogestione jugoslava*, Milano, Franco Angeli, 1982.

BIANCHINI Stefano (a cura di), *L'enigma jugoslavo: le ragioni della crisi*, Milano, Franco Angeli, 1989.

BIANCHINI Stefano - Dassù Marta (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, Roma, Guerini e Associati, 1998.

BIANCHINI Stefano - Dassù Marta (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, Bologna, Il Mulino, 1999.

BIANCHINI Stefano - Dassù Marta (a cura di), *Guida ai paesi dell'Europa centrale orientale e balcanica*, Bologna, Il Mulino, 2004.

BOOTS Ken, *The Kosovo tragedy. The human rights dimensions*, London Portland, Frank-Cass, 2001.

BRINGA Tone, *Antagonism and identity in the national idiom: the case of former Jugoslavia*, Oxford, Berg Press, 2000.

CABONA Maurizio (a cura di), *Serbia ed Europa. Contro l'aggressione della Nato*, Genova, Edizioni Graphos, 1999.

CAMPANI Giovanna – CARCHEDI Francesco – MOTTURA Giovanni (a cura di), *Migranti, rifugiati e nomadi: Europa dell'Est in movimento*, Torino, L'Harmattan Italia, 1998.

CARRINO Luciano, *Perle e pirati. Critica della cooperazione allo sviluppo e nuovo multilateralismo*, Centro Studi Erickson, 2005.

CASTELLINA Luciana, *L'egemonia nella società dell'informazione*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

CHOUSSUDOVSKY Michel, *La globalizzazione della povertà*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1998 (ed. orig. *The globalization of poverty*, Third World Network, 1997.).

CLARK Roger – SANN Madeleine, *The prosecution of international crimes: a critical study of the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, New Jersey, Transaction Publishers, 1996.

COCIS, 2000, *Guida alle politiche ed alle linee comunitarie per lo sviluppo e per le relazioni esterne*, Roma, COCIS.

Cooperazione italiana, ILO, UNOPS, *Le agenzie di sviluppo economico locale*, Roma, Eurada, 2000.

Cooperazione Italiana, *Prodere. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo sviluppo umano, la pace e la democrazia in America Centrale*, 1996.

CVIIC Cristopher, *Rifare i Balcani*, Bologna, Il Mulino, 1993. (ed. orig. *Unmaking the Balkans*, London, 1991.)

DGCS, *La Cooperazione Decentrata allo Sviluppo: linee di indirizzo e modalità attuative*, Roma, DGCS, Marzo 2000.

DI FRANCESCO Tommaso (a cura di), *La NATO nei Balcani*, Roma, Editori Riuniti, 1999.

DOGO Marco, *Kosovo, Albanesi e Serbi: le radici del conflitto*, Lungro (CZ), Marco Editore, 1992.

DRAKULIC S., *Balkan Express*, Milano, Il Saggiatore, 1993.

EPSTEIN Arnold, *L'identità etnica: tre studi sull'etnicità*, Torino, Loescher, 1983. (ed. orig. *Ethnos and Identity: Three studies in Ethnicity*, London, 1978.)

ERIKSEN T.H., *Ethnicity and nationalism*, Londra, Pluto Press, 1993.

FABIETTI Ugo, *L'identità etnica. Storia e critica di un concetto equivoco*, Roma, La Nuova Italia, 1995. (I ed.)

FISICHELLA Domenico, *Lineamenti di scienza politica*, Roma, Carocci Editore, 2002.

GALEAZZI Marco, *Togliatti e Tito. Tra identità nazionale e internazionalismo*, Roma, Carocci Editore, 2005.

GALLISSOT René – RIVERA Annamaria, *L'imbroglio etnico*, Bari, Dedalo, 1997. (I ed.)

GARDE Paul, *I Balcani*, Milano, Il Saggiatore, 1996. (ed. orig. *Les Balkans*, Paris, 1994.)

GELLNER Ernest, *Nazioni e nazionalismi*, Roma, Editori Riuniti, 1985. (ed. orig. *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.)

GLENNY Misha, *The fall of Jugoslavia*, New York, Penguin Books, 1996.

GOBBATO E. - SANDRI G., *La Cooperazione Tradita*, Roma, Edizioni Procom, 1991.

HAZAN Pierre, *La justice face à la guerre. De Nuremberg à la Haye*, Paris, Stock, 2000.

ICEI, *Nuovi soggetti della Cooperazione Internazionale*, Milano, Franco Angeli, 1990.

ICS, *Dossier ricostruzione Balcani*, Genova, ICS, 2001.

IVEKOVIC Rada, *La Balcanizzazione della ragione*, Roma, Manifestolibri, 1995.

IVEKOVIC Rada, *Autopsia dei Balcani*, Milano, Ed. Cortina Raffaello, 1999.

KALDOR Mary, *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'era globale*, Roma, Carocci Editore, 1999.

JANIGRO N., *L'esplosione delle nazioni. Il caso jugoslavo*, Milano, Feltrinelli, 1993.

LUTARD Catherine, *Géopolitique de la Serbie Monténégro*, Paris, Editions Complexez, 1998.

MALCOM N., *Storia della Bosnia*, Milano, Edizioni Bompiani, 2000.

MARCON Giulio, *Dopo il Kosovo. Le guerre nei Balcani e la costruzione della pace*, Roma, Edizioni Asterios, 2000.

MATTEUCCI Silvia (a cura di), *Gli altri Balcani. Associazionismo, media indipendenti e intellettuali nei paesi balcanici*, Trieste, Asterios Editore, 2000.

MATVEJEVIC Predrag, *I signori della guerra. La tragedia dell'ex-Jugoslavia*, Milano, Garzanti, 1999.

MELUCCI Alberto – DIANI Mario, *Nazioni senza stato. I movimenti etniconazionali in Occidente*, Milano, Feltrinelli, 1992. (I ed.)

MOROZZO DELLA ROCCA Roberto, *Kosovo. La guerra in Europa*, Milano, Guerini Associati, 1999.

MOSCATO Antony, *L'Italia nei Balcani*, Lecce, Piero Manni, 1999.

OICS - MAE, *Quaderni di cooperazione decentrata allo sviluppo*, Roma, Kmstudio, 2000.

PAVAN S., *Le nuove frontiere dello sviluppo*, Roma, ECP, 1994.

PETROVIC R. e RUSSO F., (a cura di), *L'altra Europa. L'Europa centrale e i Balcani verso l'Unione Europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 1998.

PIRJEVEC Joze, *Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

PIRJEVEC Joze, *Le guerre jugoslave*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

PREVELAKIS Georges, *I Balcani*, Bologna, Il Mulino, 1997. (ed. orig. *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Paris, 1994.)

RASTELLO Luca, *La guerra in casa*, Torino, Edizioni Einaudi, 1998.

REMONDINO Ennio, *La televisione va alla Guerra. Dalla Jugoslavia al Medio oriente all'Afganistan, il giornalismo di trincea tra informazione e politica*, Sperling&Kupfer Editori, 2002.

REMOTTI F., *Oltre l'identità*, Roma – Bari, Edizioni Laterza, 1997.

RHI-SAUSI José Luis, *La crisi della cooperazione italiana*, Roma, Edizioni Associate, 1994.

RUMIZ Paolo, *Maschere per un massacro*, Roma, Editori Riuniti, 1996.

RUMIZ Paolo, *La linea dei mirtilli*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

RUSSO Francesco, *Una scuola per entrare in Europa. I sistemi educativi dal comunismo alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2005.

SCARDUELLI Pietro (a cura di), *Stati, Etnie e culture*, Milano, Guerini Associati, 1996.

SCHÖPFLIN George, *The politics of ethnic conflict regulation*, Londra, Routledge, 1993.

SMITH A.D., *Le origini etniche delle nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1992. (ed. orig. *The ethnic origins of nations*, Oxford, 1986.)

STIPCEVIC Nika, *La Serbia, la guerra e l'Europa*, Milano, Editoriale Jaca Book, 1999.

TOMMASOLI Massimo, *Lo sviluppo partecipativo; analisi sociale e logiche di pianificazione*, Roma, Carocci Editore, 2001.

UNDP, *Lo sviluppo umano, Rapporti anni 1990-2000*, Torino, Rosenberg&Sellier, 2000.

UNOPS, *Atlante della cooperazione decentrata e dello sviluppo umano*, Roma, UNOPS, 1997.

UNOPS, *Le Agenzie di sviluppo locale*, Ginevra, UNOPS, 2000.

Riviste consultate

BIANCHINI Stefano, “I Balcani dopo la guerra: un’utopia geografica?”, in *Limes*, Roma, n.3/1993, pp.215-226, p.217.

City-to-City Programme, *Decentralized Cooperation in Serbia and Montenegro: Workplan*, 2003.

CVIIC Srdjan “Belgrado si sta adattando a perdere il Kosovo per salvare la Serbia”, *Limes*, Roma, n.1 /2001, pp.153 – 164, p.163.

DE MICHELIS Gianni, “Così cercammo di impedire la guerra” in *Limes*, Roma, n.1/1994, p.229-236, p.236.

HUNGTINTON Samuel, “The lonely superpower” in *Foreign Affairs*, marzo/aprile 1999.

LEKIC Miodrag, “In morte della Jugoslavia (promemoria scritto al tempo di Solania)”, in *Limes*, Roma n.6/2003, pp. 245 - 253, p.249.

MISHA Piro, “Ciò che noi albanesi chiediamo all’Italia”, in *Limes*, Roma, n.1/2001, pp. 239 – 245, p. 241

OBERSCHALL Antony, *“The manipulation of ethnicity: from ethnic cooperation to violence and war in Yugoslavia”*, 2000, in *Ethnic and racial studies* vol. 23 n.6, Routledge, pp. 982-999.

OSTOIJIC Stevo, “Grande Serbia e grande Croazia: progetti a confronto”, in *Limes*, Roma, n.1/1994, pp. 247 -262, p.256.

Commission of the European Communities, *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, Brussels, 12-04-05.

Ispi, documenti, Lucia Tajoli: *“La politica europea di cooperazione allo sviluppo: quali prospettive per l’Unione allargata?”*

Ispi, documenti, Laurence Cambianica, *“La UE e la cooperazione allo sviluppo: un’impossibile quadratura del cerchio?”*

“Issue 266” in *Serbia Unity Congress*, n.16, 2005.

Official Gazette of the Republic of Serbia, N.6, 4-09-05.

Poverty Reduction Strategy Paper for Serbia and Montenegro, 2003.

Serbia and Montenegro Statistical Office, *Basic Data on Socio-Economic Trends. Summary Report 2003.*

Serbia and Montenegro Statistical Office, *Statistical Pocket Book, 2004.*

“Serbia: spinning its wheels” in *Europe Briefing N.39*, Belgrade/Brussels, 2005.

“Serbia after Djindjic” in, *ICG Balkans Report N.141*, Belgrade/Brussels, 2003.

The Economist Intelligence Unit, *Serbia and Montenegro. Country Profile 2003.*

World Bank Staff, *Serbia and Montenegro; Recent Progress on Structural Reforms*, 11-11-2003.

Siti consultati

www.foreignaffairs.org

www.esteri.it

<http://balkanscourier.info/>

www.cespi.it

www.ue2003.it

www.governo.it

www.delscg.cec.eu.int

www.time.com

www.osservatorioBalcani.org

www.informest.it

www.mfa.gov.yu

www.undp.org

www.worldbank.org.yu

www.ebrd.com

www.regione.emilia-romagna.it

www.ecdpm.org