

# **Dossier CeSPI**

**Convegno Internazionale**

## **Prospettive per la stabilità e la sicurezza nell'Europa sud-orientale**

**Roma, Camera dei Deputati**

**8 maggio 2000**

organizzato da

**CeSPI IAI EastWest Institute**

in collaborazione con

**NATO Office of Information and Press**

<b>iai</b> ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI - ROMA
n° Inv. <u>20725</u>
<b>17 MAG. 2000</b>
<b>BIBLIOTECA</b>

**PROSPETTIVE PER LA STABILITA' E LA SICUREZZA  
NELL'EUROPA SUD-ORIENTALE**

Centro studi di politica internazionale (CeSPI)  
Istituto affari internazionali (IAI)  
EastWest Institute  
NATO Office for Information and Press  
Roma, 8/V/2000

- a. Programma e Elenco dei partecipanti
1. Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa sudorientale secondo l'Unione europea / Rosa Balfour, Roberto Menotti (16 p.) - pubbl. come capitolo del volume Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica : annuario politico-economico / a cura di Stefano Bianchini e Marta Dassù, Bologna, il Mulino, 2000
  2. Dati statistici su commercio, investimenti e impegni finanziari nel quadro del Patto di stabilità / Presidenza del Consiglio dei ministri (5 p.)
  3. La cooperazione allo sviluppo italiana con l'Albania e la Bosnia-Erzegovina: tra emergenza, stabilizzazione e sviluppo / Silvia Aprile (14 p.) - pubbl. come capitolo del volume Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica : annuario politico-economico / a cura di Stefano Bianchini e Marta Dassù, Bologna, il Mulino, 2000
  4. Il programma Atlante in Bosnia-Erzegovina : cooperazione decentrata per lo sviluppo umano in un contesto di post-conflitto / a cura di José Luis Rhi-Sausi, Silvia Aprile (33 p.) - pubbl. come fascicolo della collana Laboratorio CeSPI ; 2: Roma, Centro studi di politica internazionale, 2000, testo online: [http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab\\_2=2000.pdf](http://www.cespi.it/Laboratorio/Lab_2=2000.pdf)
  5. Croatia's opportunity: the road to Europe and the challenge ahead / Nina Luzzatto Gardner (14 p.)
  6. Conventional arms control in Europe: implementing Dayton / Carlo Jean (6, 6 p.)
  7. Prospettive per la stabilità e la sicurezza nell'Europa sud-orientale / Valdo Spini (5 p.)
  8. Intervento di Luciano Violante (5 p.)
  9. NATO and South-Eastern Europe / Robertson of Port Ellen (22 p.), testo online <http://www.hq.nato.int/docu/speech/2000/s000508a.htm>

**PROSPETTIVE PER LA STABILITA' E LA SICUREZZA  
NELL'EUROPA SUD-ORIENTALE**

Centro studi di politica internazionale (CeSPI)

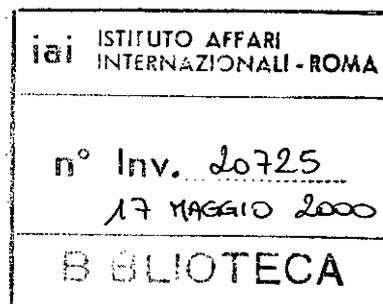
Istituto affari internazionali (IAI)

EastWest Institute

NATO Office for Information and Press

Roma, 8/V/2000

- a. Programma e Elenco dei partecipanti
1. "Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa sudorientale secondo l'Unione europea"/ Rosa Balfour, Roberto Menotti (16p.)
  2. "Dati statistici su commercio, investimenti e impegni finanziari nel quadro del Patto di stabilità"/ Presidenza del Consiglio dei ministri (5p.)
  3. "La cooperazione allo sviluppo italiana con l'Albania e la Bosnia-Erzegovina: tra emergenza, stabilizzazione e sviluppo"/ Silvia Aprile (14p.)
  4. "Il programma Atlante in Bosnia-Erzegovina : cooperazione decentrata per lo sviluppo umano in un contesto di post-conflitto"/ a cura di José Luis Rhi-Sausi, Silvia Aprile (33p.)
  5. "Croatia's opportunity: the road to Europe and the challenge ahead"/ Nina Luzzatto Gardner (14p.)
  6. "Conventional arms control in Europe: implementing Dayton"/ Carlo Jean (6, 6p.)
  7. "Prospettive per la stabilità e la sicurezza nell'Europa sud-orientale"/ Valdo Spini (5p.)
  8. Intervento di Luciano Violante (5p.)
  9. "NATO and South-Eastern Europe"/ Robertson of Port Ellen (22p.)



②

**CeSPI - IAI - EastWest Institute**

In collaborazione con  
**NATO Office of Information and Press**

Convegno Internazionale

**Prospettive per la stabilità e la sicurezza  
nell'Europa sud-orientale**

8 maggio 2000

Sala della Lupa  
Camera dei Deputati  
Piazza Montecitorio 1  
Roma

*Gli organizzatori ringraziano il Presidente della Camera dei Deputati  
per la cortese ospitalità*

*Il convegno si avvale anche di un contributo del  
German Marshall Fund of the United States*

*R.S.V.P.*

## Programma

Prima sessione (8.45 - 11.00)

Discorso introduttivo: *Sergio Mattarella*

### **Cambiamento politico e democratizzazione**

Presiede: *Achille Occhetto*

Intervengono: *Lucio Caracciolo - Mirjana Feric-Vac - Ivan Krastev - Roberto  
Toscano - Ivan Vejvoda*

\* \* \* \* \*

Coffee Break (11.00 - 11.15)

Seconda sessione (11.15 - 13.00)

### **Ricostruzione e riforme economiche**

Presiede: *Marta Dassù*

Intervengono: *Tito Favaretto - Daniel Gros - Arntraud Hartmann - Hugues Mingarelli -  
Pier Carlo Padoan - Richard Sklar*

Keynote Speech: *Piero Fassino*: "L'Italia e la ricostruzione economica dei Balcani" (13.00 -13.15)

\* \* \* \* \*

Terza sessione (14.30 - 16.00)

### **Sicurezza interna e sicurezza regionale**

Presiede: *Amedeo de Franchis*

Intervengono: *Matei Hoffmann - Carlo Jean - Catherine M. Kelleher - Vladimir Lukin -  
Istvan Gyarmati - Stefano Silvestri*

Dibattito

\* \* \* \* \*

**Keynote Speakers** (16.00 - 16.30)

*Lamberto Dini*

*Ivica Racan*

\* \* \* \* \*

Sessione conclusiva (16.30 - 18.00)

Presiede: *Valdo Spini*

Discorso introduttivo: *Luciano Violante*

Keynote Speech: "Il ruolo della NATO nell'Europa sud-orientale", *Lord Robertson of Port  
Ellen*

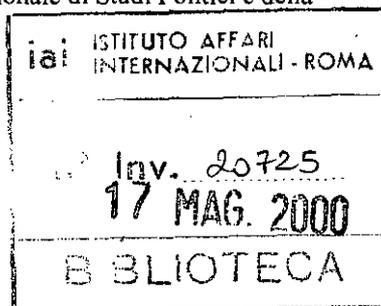
Discorso conclusivo: *Giuliano Amato*

*Traduzione simultanea inglese/italiano/croato*

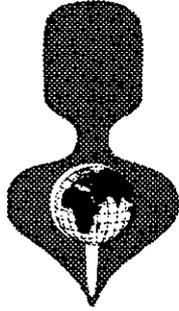
## Elenco dei partecipanti

**Giuliano Amato:** Presidente del Consiglio dei Ministri, Roma  
**Rosa Balfour:** Studi europei, CeSPI, Roma  
**Carlo Bellinzona:** Direttore, CeMiSS, Roma  
**Gianni Bonvicini:** Direttore, IAI, Roma  
**Lucio Caracciolo:** Direttore, Limes, Roma  
**Srdjan Darmanovic:** Direttore, Center for Democracy and Human Rights (CEDEM), Podgorica  
**Marta Dassù:** Direttore, CeSPI, Roma  
**Samantha de Bendern:** Programmes Officer Central and Eastern Europe, NATO, Bruxelles  
**Amedeo de Franchis:** Rappresentante permanente d'Italia nel Consiglio Atlantico, Bruxelles  
**Nicola de Santis:** Liaison Officer Italy, Officer for Southern and Eastern Mediterranean Countries, NATO, Bruxelles  
**Lamberto Dini:** Ministro degli Affari Esteri, Roma  
**Piero Fassino:** Ministro di Grazia e Giustizia, Roma  
**Tito Favaretto:** Direttore, Istituto Studi e Documentazione sull'Europa comunitaria e l'Europa orientale, Trieste  
**Mirjana Feric-Vac:** Deputato, Parlamento della Repubblica Croata; Capo della delegazione croata al Consiglio d'Europa  
**Nina Luzzatto Gardner:** Consulente CeSPI per il network balcanico, Roma  
**Ettore Greco:** Vice Direttore, IAI, Roma  
**Daniel Gros:** Vice Direttore, Centre for European Policy Studies (CEPS), Bruxelles  
**Damir Grubisa:** Senior Research Fellow, Institute for International Relations, Zagabria  
**Istvan Gyarmati:** Vice Presidente, EastWest Institute, New York  
**Arntraud Hartmann:** Direttore, Banca Mondiale per i Paesi dell'Europa sud-orientale (Albania, Croazia), Washington  
**Matei Hoffmann:** Senior Deputy High Representative, Office of the High Representative, Sarajevo  
**Dragan Ivanovic:** Responsabile Dipartimento Internazionale, Partito Socialdemocratico di Bosnia Erzegovina, Sarajevo  
**Carlo Jean:** Rappresentante personale del Presidente OSCE per gli Articoli 2 e 4, Vienna  
**Catherine M. Kelleher:** Direttore, Aspen Institute Berlin  
**Ivan Krastev:** Presidente, Centre for Liberal Strategies, Sofia  
**Remzi Lani:** Direttore, Albanian Media Institute, Tirana  
**\* Vladimir Lukin:** Vice Presidente della Duma, Mosca  
**Sergio Mattarella:** Ministro della Difesa, Roma  
**Roberto Menotti:** Studi transatlantici, CeSPI, Roma  
**Cesare Merlini:** Presidente, IAI, Roma  
**Ognyan Minchev:** Institute for Regional and International Studies, Sofia  
**Hugues Mingarelli:** Direttore, Agenzia Europea per la Ricostruzione del Kosovo, Pristina  
**Achille Occhetto:** Presidente, Commissione Esteri, Camera dei Deputati, Roma  
**Pier Carlo Padoan:** Università "La Sapienza", Roma  
**Ivica Racan:** Primo Ministro della Repubblica di Croazia, Zagabria  
**Furio Radin:** Presidente, Commissione Diritti Umani e delle Minoranze, Parlamento della Croazia, Zagabria  
**José Luis Rhi-Sausi:** Direttore Esecutivo, CeSPI, Roma  
**Lord Robertson of Port Ellen:** Segretario Generale NATO, Bruxelles  
**John Roper:** Università di Birmingham; Royal Institute of International Affairs, Londra  
**Genç Ruli:** Presidente, Institute for Contemporary Studies, Tirana  
**Stefano Silvestri:** Vice Presidente, IAI, Roma  
**Richard Sklar:** Rappresentante speciale del Presidente e del Segretario di Stato per la *Southeast Europe Initiative*, Roma  
**Valdo Spini:** Presidente, Commissione Difesa, Camera dei Deputati, Roma  
**Arian Starova:** Presidente, Albanian Institute for International Studies, Tirana  
**Radoslava Stefanova:** Programma Europa sud-orientale, IAI, Roma  
**Andrei Taranu:** Scuola Nazionale di Studi Politici e della Pubblica Amministrazione, Bucarest  
**Roberto Toscano:** Capo Unità Analisi e Programmazione, Ministero Affari Esteri, Roma  
**Ivan Vejvoda:** Direttore esecutivo, Fund for an Open Society, Belgrado  
**Sergiu Vintila:** Dipartimento Relazioni Internazionali e Integrazione Europea, Scuola Nazionale di Studi Politici e della Pubblica Amministrazione, Bucarest  
**Luciano Violante:** Presidente della Camera dei Deputati, Roma

\* = da confermare



1



**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**

**IL PATTO DI STABILITÀ E  
IL FUTURO DELL'EUROPA SUDORIENTALE  
SECONDO L'UNIONE EUROPEA**

**ROSA BALFOUR & ROBERTO MENOTTI**

Febbraio 2000

**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**  
**Via d'Aracoeli, 11, 00186 Roma**  
**Tel: + 39 06 69 90 630; Fax: + 39 06 67 84 104; e-mail: [cespi@flashnet.it](mailto:cespi@flashnet.it)**

## **Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa Sudorientale secondo l'Unione europea\***

di Rosa Balfour e Roberto Menotti\*

Il fallimento dei negoziati di Rambouillet e l'intervento della Nato in Kosovo nella primavera del 1999 hanno sottolineato ancora una volta la profonda inadeguatezza istituzionale e politica dell'Unione europea di fronte alle crisi acute al di là delle proprie frontiere. Proprio sotto l'impulso dell'ultimo dei conflitti verificatisi nell'area incentrata sulla ex-Jugoslavia, che si sono susseguiti dalla fine della guerra fredda, l'Unione sta finalmente compiendo alcuni passi decisivi verso la messa a punto di una strategia di ampio respiro che potrebbe contribuire ad una democratizzazione e pacificazione della vasta regione dell'Europa Sudorientale. Una serie di decisioni e iniziative in rapida successione ha intensificato in misura sostanziale il grado di coinvolgimento internazionale nella regione: la repentina designazione di Romano Prodi alla presidenza della Commissione europea dopo le dimissioni del presidente Santer e dei suoi commissari nel marzo 1999; alcuni elementi innovativi contenuti nel Concetto strategico adottato dalla Nato nell'aprile 1999; la proposta e approvazione del Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale a Colonia il 10 giugno scorso – sulla base di una proposta del ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer elaborata già verso la fine del 1998; la nomina di Javier Solana ad Alto rappresentante della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) nel giugno 1999; e infine l'accordo raggiunto tra i paesi Ue per la creazione di una forza di intervento rapido per missioni «a sostegno della pace» sotto comando dell'Unione (Helsinki, dicembre 1999). Si tratta, in ognuno dei casi suddetti, di elementi che indicano non solo una volontà di individuare strategie a lungo termine per favorire l'integrazione della regione balcanica nel continente, ma anche un tentativo da parte dell'Ue di colmare il divario esistente tra il suo ruolo indiscusso di grande potenza economica e la sua assai più limitata capacità

---

\* Questo paper sarà pubblicato come capitolo nel volume a cura di Stefano Bianchini e Marta Dassù, *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico, 2000* (Bologna: Il Mulino, 2000)

\* Rosa Balfour è ricercatrice in Studi Europei presso il CeSPI; Roberto Menotti è coordinatore di ricerca in Studi Transatlantici presso il CeSPI.

di influire sull'ambiente «macroregionale» esterno dal punto di vista prettamente politico e militare.

Per quanto riguarda l'Europa balcanica, l'iniziativa di più grande significato politico è certamente l'approvazione del «Patto di stabilità per l'Europa Sudorientale», da parte di una vastissima schiera di governi nazionali e organizzazioni internazionali sia governative che non, compresi i paesi dell'area (si tratta di ben 56 firmatari fra paesi e organizzazioni), avvenuta in coincidenza con il Consiglio europeo di Colonia il 10 giugno 1999. Il Patto di stabilità è in primo luogo e sostanzialmente un impegno politico a «sostenere i paesi dell'Europa Sudorientale nei loro sforzi per sviluppare la pace, la democrazia, il rispetto dei diritti umani e il benessere economico, con l'obiettivo di raggiungere la stabilità nell'intera regione». Ciò implica offrire in prospettiva ai paesi dell'area la possibilità di integrarsi nell'Unione europea (oltre che genericamente nelle «istituzioni euro-atlantiche») in un futuro più o meno prossimo: questo è un incentivo non indifferente per i paesi balcanici, ma anche un impegno a costruire un'Europa certamente ben più ampia di quanto potessero immaginare i padri fondatori della Comunità. Nel medio termine l'obiettivo, comunque ambizioso, è di agganciare un'area politicamente ed economicamente dilaniata alle democrazie e alle economie di mercato occidentali. Per citare un'ambigua espressione di Romano Prodi, allora non ancora confermato presidente della Commissione, si tratta di stabilire «una più stretta cooperazione con tali paesi, magari consentendo loro una 'partecipazione virtuale' (virtual membership) in alcuni settori specifici, quale premessa ad una loro piena adesione in un futuro molto più lontano»<sup>1</sup>. Sebbene il concetto di virtual membership non sia entrato a far parte della politica ufficiale dell'Unione verso la regione dell'Europa Sudorientale, questo artificio retorico riflette comunque il tentativo di trovare un punto di equilibrio tra prospettiva di integrazione e difficile realtà del dopo-conflitto nell'area.

Le problematiche poste dagli obiettivi del Patto di stabilità, e i primi effetti della strategia complessiva, sono l'oggetto di questo capitolo.

---

<sup>1</sup> Discorso di Romano Prodi, presidente designato della Commissione europea, dinanzi al parlamento europeo, 14 settembre 1999.

## Le difficoltà strutturali

Oltre ad essere un significativo impegno politico, il Patto di stabilità si propone come un contenitore, una cornice entro cui sviluppare e coordinare le varie politiche di molteplici attori verso la regione. Gli esiti auspicati – certamente ambiziosi ma piuttosto imprecisi – sono concepiti come un processo di lungo termine, il quale richiede un vero radicamento delle politiche avviate dagli attori internazionali che si sono fatti promotori del Patto.

È opportuno premettere che il Patto non è un'istituzione le cui attività vanno finanziate in base a un impegno assunto dai paesi membri; è invece una cornice il cui contenuto sarà più o meno corposo a seconda dell'efficacia delle iniziative volontariamente intraprese dagli enti firmatari – tanto governi nazionali quanto organizzazioni internazionali e non-governative. Il Patto non ha dato vita a un'agenzia, come nel caso dell'Agenzia per la ricostruzione dell'Europa Sud-Est (creata dall'Unione e dalla Banca mondiale), e non si configura come un'istituzione «forte».

Sotto la guida del Coordinatore speciale Bodo Hombach, i tre Working Tables del Patto («democratizzazione e diritti umani»; «ricostruzione economica, sviluppo e cooperazione»; e «sicurezza, giustizia e affari interni») hanno il compito di formulare politiche e progetti che saranno finanziati, sponsorizzati e realizzati dagli enti e organizzazioni ritenuti più idonei, mentre il monitoraggio dell'impatto dei singoli progetti sarà affidato a Ong locali. Sino ad ora, quasi 500 proposte di progetti sono state sottoposte, di cui «118 sono oggetto di un esame più attento, 89 di questi ultimi provengono dai paesi dell'Europa Sudorientale nel contesto del Patto di stabilità, e molti sono stati sviluppati sulla base di una reciproca collaborazione»<sup>2</sup>. Alcuni esempi di iniziative che si stanno concretizzando a seguito della Conferenza dei donatori tenutasi a Sarajevo a fine luglio 1999, comprendono la promozione dell'Investment Compact con il Regno Unito come paese leader (un impegno da parte dei paesi dell'area a migliorare il proprio contesto favorendo investimenti esteri), e della Carta per la libertà dei media, entrambe sponsorizzate dai britannici. Per quanto riguarda lo sviluppo economico, il secondo tavolo ha affidato alla Bers il compito di valutare i

---

<sup>2</sup> Intervento di Bodo Hombach al Consiglio permanente dell'Osce, Vienna, 20 gennaio 2000.

progetti relativi allo sviluppo del settore privato e delle piccole e medie imprese, e alla Bei di valutare i progetti infrastrutturali. Nell'ambito del primo tavolo, l'Osce mantiene un ruolo cruciale nella gestione di molti progetti relativi ai media, il buon governo e i diritti umani, ma anche singoli paesi stanno assumendo un ruolo-guida, come l'Austria nell'elaborazione di progetti relativi all'istruzione all'interno del «Processo di Graz». Ai sotto-tavoli su «giustizia e affari interni» e «sicurezza e difesa» del terzo tavolo è in corso di definizione una vasta gamma di progetti per favorire riforme legislative, institution-building, per combattere la corruzione, la criminalità organizzata e il traffico d'armi, la non proliferazione di armi, per facilitare il controllo delle frontiere, la riduzione e trasparenza dei bilanci militari, e per proseguire con lo sminamento. Inoltre, data la stretta relazione tra democratizzazione, sviluppo economico e sicurezza, sono in corso di sviluppo iniziative e progetti interdisciplinari come l'Iniziativa anticorruzione e il Tavolo regionale, mentre una strategia regionale per i rifugiati dovrebbe essere pronta per aprile. Questo complesso di azioni multilaterali vede anche il coinvolgimento dell'opposizione serba e del Montenegro, alla ricerca di formule che scavalchino il problema politico delle sanzioni contro la Repubblica federale di Jugoslavia quale base per lo sviluppo di tutta la regione.

Nonostante il fermento di iniziative – che comunque in molti casi necessitano ancora di finanziamenti e non hanno ancora prodotto risultati macroscopici concreti – è nel concepimento e nella struttura del Patto di stabilità che emergono alcune delle debolezze più preoccupanti: il ruolo del Coordinatore speciale e del suo ufficio (limitato peraltro a una trentina di persone in tutto) è solo vagamente definito; non sono chiari il significato di «coordinamento» e il suo rapporto con le politiche regionali esistenti, in termini di reale autorità conferita al Coordinatore, come anche le effettive responsabilità di implementazione. Inoltre, mentre un obiettivo fondamentale del Patto è quello di evitare le duplicazioni fra politiche intraprese da organizzazioni diverse e la proliferazione di funzionari o ulteriori «tavoli» negoziali, il rischio inverso è quello di creare antagonismo e competizione tra gli attori coinvolti nel timore di essere emarginati, soprattutto da parte delle organizzazioni che dispongono di risorse meno ingenti, come ad esempio l'Iniziativa di cooperazione dell'Europa Sudorientale (Seci).

Elemento unificante dell'intero esercizio e vero polo di attrazione rimane la capacità integrativa e inclusiva dell'Unione europea. L'azione dell'Unione europea nel quadro del Patto di stabilità costituisce dunque il pilastro fondamentale delle politiche internazionali verso la regione. La strategia europea ha i due obiettivi principali di promuovere contestualmente la cooperazione regionale e, sulla base di quella precondizione, un'ulteriore fase di integrazione comunitaria per favorire la transizione verso «le strutture e i valori europei»<sup>3</sup>. Mentre la strategia per la cooperazione regionale si basa sul rafforzamento dell'Approccio regionale sviluppato nel 1996 – una cooperazione e integrazione tra i paesi dell'area considerate condizione sine qua non dell'integrazione delle strutture europee –, per il secondo obiettivo la Commissione ha adottato un nuovo strumento ad hoc: il Processo di stabilizzazione e associazione per i paesi dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale jugoslava e Macedonia), cioè un accordo da stipulare con i singoli paesi sulla base di criteri politici ed economici. Il primo paese ad aprire i negoziati per firmare un Accordo di stabilizzazione e associazione è la Macedonia nel marzo 2000; è probabile che la Croazia potrà seguire a breve grazie all'esito delle ultime elezioni, mentre l'Albania non ha finora soddisfatto i criteri di base per iniziare i negoziati. L'annunciata «Strategia comune verso i Balcani», strumento del pilastro intergovernativo della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), invece non ha ancora visto la luce.

Approccio regionale ma al contempo differenziazione tra paesi per il Processo di stabilizzazione e associazione sono quindi le due strategie dell'Ue verso l'Europa Sudorientale basate, in entrambi i casi, sul principio di condizionalità (soddisfazione di principi di democrazia, rispetto dei diritti umani, rule of law, rispetto e tutela delle minoranze, riforma economica verso un'economia di mercato), uno strumento cardine della politica europea sia estera sia commerciale che viene utilizzato come criterio guida nelle relazioni con paesi terzi e che, in particolare, costituisce una delle basi del processo di allargamento<sup>4</sup>. L'applicazione del principio di condizionalità viene considerata dalla Commissione europea come valore imprescindibile per sostenere i rapporti con i paesi balcanici e come criterio di equo trattamento nei confronti dei

---

<sup>3</sup> «Report to the European Council on EU action in support of the Stability Pact and South-Eastern Europe», presentato al Consiglio europeo dalla presidenza finlandese e la Commissione europea, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

<sup>4</sup> Allegato III, Conclusioni del Consiglio di Lussemburgo, 29 e 30 aprile 1997.

Un problema più complessivo è quello delle aspettative generate dal varo di un «mega-progetto» come il Patto di stabilità: a scorrere l'impressionante lista degli attori coinvolti, nessun obiettivo sembra precluso purché esista la volontà politica. In effetti, guardando invece agli impegni – soprattutto finanziari – realmente assunti finora dai potenziali contributori, le aspettative della regione sono già incommensurabili rispetto alle capacità e soprattutto alle disponibilità immediate dei donors. Una certa insoddisfazione rispetto alla tempistica del Patto è già stata espressa da vari esponenti di spicco – governativi e non – di più paesi dell'Europa Sudorientale, mentre si attende la seconda Conferenza dei donatori prevista per la fine del marzo 2000 la quale, secondo Hombach, sarà «il momento della verità» per valutare la serietà dell'impegno internazionale e per trasformare i progetti in «realità concreta». Nella conferenza dei donatori si gioca, in sostanza, la credibilità del Patto.

È un dato oggettivo che i problemi e i limiti più evidenti emersi nei primi dieci mesi dal varo del Patto di stabilità sono stati essenzialmente legati al divario fra le aspettative dei paesi dell'area (probabilmente irrealistiche) e l'esborso finanziario da parte dei maggiori paesi e delle grandi agenzie economiche internazionali. Tuttavia, vi è anche stata un'attenzione eccessiva al caso specifico – e chiaramente il più problematico nel breve termine – del Kosovo, cioè alle effettive carenze dell'azione internazionale a sostegno dell'amministrazione speciale dell'Onu (Unmik). Alcuni osservatori sembrano vedere in ogni singolo evento destabilizzante o conflittuale, a qualsiasi livello e ovunque nei Balcani, un segno evidente del fallimento dell'impianto complessivo, cioè del Patto di stabilità. È quanto si è registrato su parte della stampa internazionale a seguito degli episodi a Mitrovica e lungo lo pseudo-confine serbo-kosovaro nei primi mesi del 2000.

Appare invece più corretto analizzare i risultati fin qui conseguiti nell'ottica di un processo che si sta tentando di innescare, nel quale i tre Working Tables dovrebbero agire in modo non soltanto coordinato ma addirittura mutuamente costruttivo sotto forma di circolo virtuoso. In altri termini, ciascuno dei tre tavoli è trasversale dal punto di vista delle istituzioni che devono contribuire alla sua realizzazione, e nessuno dei tre può avere un durevole successo in caso di fallimento degli altri due.

paesi dell'Europa centro-orientale. In parole povere, si tratta di offrire «carote» (incentivi) oltre ai «bastoni» (sanzioni): più i paesi della regione saranno in grado di proporre iniziative volte a svilupparsi democraticamente e in cooperazione tra loro, più assistenza internazionale riceveranno. E più saranno in grado di assorbire l'assistenza, più potranno essere integrati nelle strutture euro-atlantiche.

La capacità di assorbire assistenza finanziaria e tecnica è infatti un aspetto importante su cui vale la pena soffermarsi brevemente. Il rapporto sul Patto di stabilità al Consiglio europeo di Helsinki stima che dal 1991 l'Ue ha dato alla regione 4,5 miliardi di Euro in finanziamenti e 17 miliardi di Euro tra assistenza umanitaria e contributi dai paesi membri, equivalente ad una percentuale del loro Pil ben superiore ai contributi che hanno ricevuto i paesi europei nel dopoguerra attraverso il Piano Marshall. Ma, dal momento che il Sud-Est europeo è più povero oggi che nel 1989, si può dedurre che i finanziamenti internazionali hanno aiutato i paesi a sopravvivere, non a svilupparsi. Diventa quindi cruciale che i 5,5 miliardi di Euro per ora destinati dalla Commissione europea all'Europa Sudorientale per il periodo 2000-2006 vengano utilizzati per sviluppare economie sostenibili e capaci di integrarsi con le economie di mercato europee<sup>5</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, diventa quindi necessario domandarsi anche se la condizionalità potrà avere gli effetti desiderati laddove le strutture statuali sono così deboli e la prospettiva di integrazione nelle strutture europee è, in molti casi, obiettivamente lontana. Mentre l'applicazione della condizionalità ha probabilmente contribuito ad incoraggiare i prossimi candidati all'adesione Ue - dove però le premesse di base per una transizione democratica erano già esistenti grazie a processi endogeni giunti a maggiore maturazione - ad adeguare le proprie istituzioni e i propri sistemi economici secondo le aspettative occidentali, i paesi dell'area balcanica provengono da esperienze di crolli delle strutture statuali, lacerazioni del tessuto sociale e conflitti violenti, tali da far dubitare del successo del modello che l'Ue ha utilizzato per gestire le transizioni europee dell'ultimo decennio. Quantunque strumento incentivante, è dubbio quindi se una stretta condizionalità sarà sufficiente ed efficace nel contesto balcanico.

---

<sup>5</sup> I dati riportati nel testo provengono da il «Report to the European Council on EU action in support of the Stability Pact and South-Eastern Europe», presentato al Consiglio europeo dalla presidenza finlandese e la Commissione europea, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

### Tre criteri di valutazione

Per dare una prima valutazione complessiva del Patto di stabilità e delle politiche verso il Sud-Est europeo, si rende necessaria una riflessione lungo tre assi: innanzitutto è opportuno valutare in quale misura il Patto produce un «valore aggiunto» rispetto all'approccio della comunità internazionale verso la regione; in secondo luogo se lo strumento del Patto – che, come abbiamo sottolineato, non ha creato alcuna istituzione o agenzia direttamente responsabile del perseguimento dei suoi obiettivi – può effettivamente coordinare i numerosi paesi e istituzioni coinvolti per attuare una linea politica unitaria e coerente della comunità internazionale; infine occorre analizzare l'effettiva capacità del Patto di rispondere ai problemi e alle esigenze immediate della regione, combinando l'ottica di lungo periodo (che contraddistingue il Patto) con l'urgenza di produrre risultati tangibili nel breve termine.

Il valore aggiunto consiste, almeno potenzialmente, soprattutto nell'incentivo alla cooperazione regionale che viene attivato attraverso i programmi del Patto. Il Coordinatore speciale Hombach, ad esempio, ha dichiarato al Financial Times nel marzo 2000 che il suo compito è di «incoraggiare la cooperazione regionale in aiuto a coloro che aiutano se stessi e in modo da promuovere la 'europeizzazione'». Ha inoltre sottolineato come normalmente i progetti che ottengono un sostegno sono quelli che coinvolgono almeno due o tre paesi. In varie occasioni Hombach ha d'altra parte insistito sul concetto che l'integrazione regionale non deve essere vista come una sorta di «corsia lenta» verso l'aggregazione con l'Europa comunitaria o con le istituzioni euro-atlantiche, ma al contrario come un percorso necessario e una vera qualifica imprescindibile<sup>6</sup>.

Analogo approccio, dal punto di vista della funzione che contraddistingue il Patto, è stato adottato, ad esempio, nell'ambito più settoriale del tavolo sulla sicurezza: in occasione dell'incontro inaugurale del Working Table, tenutosi a Oslo il 13-14 ottobre 1999, il presidente Jan Eliasson ha sottolineato nel suo rapporto conclusivo come uno

---

<sup>6</sup> Intervista a Bodo Hombach in *Stability Pact Watch*, Vol. 2, Issue 1, 15 gennaio 2000.

dei «valori aggiunti» del Patto sia la capacità di fare passi avanti sulla base di progetti o accordi già esistenti ed esperienze già in atto. In particolare, l'applicazione integrale degli accordi di Dayton, soprattutto riguardo alla riduzione dei bilanci della difesa, è tuttora considerata un'esigenza prioritaria; al contempo, si riconosce fra l'altro la valenza positiva della avvenuta creazione di una South Eastern Europe Peacekeeping Force come strumento di confidence building e approccio innovativo alla gestione delle crisi. Si tratta di due esempi in cui evidentemente la funzione del Patto (del tavolo sulla sicurezza, in questo caso) consiste soprattutto nel consolidamento e coordinamento dei vari canali e fori di cooperazione già attivati nel recente passato.

A fronte di questi segnali positivi, è innegabile tuttavia che esiste una certa diversità di accenti fra i promotori occidentali del Patto, da un lato, e i potenziali beneficiari diretti dei nuovi progetti: non a caso, da parte dei massimi rappresentanti governativi di vari paesi dell'area, si sono registrate ripetute espressioni di disappunto per i tempi lunghi necessari alla messa in opera di progetti o, forse più correttamente, alla soddisfazione delle aspettative. Il primo ministro bulgaro, Ivan Kostov, ha affermato che «sette primi ministri dei Balcani hanno dimostrato una crescente insoddisfazione rispetto ai ritmi a cui il Patto di stabilità sta sviluppando le sue attività»; una posizione poi parzialmente rettificata dal primo ministro macedone, che ha ribadito insoddisfazione rispetto ai finanziamenti per il Patto ma ha espresso apprezzamento per l'accresciuto grado di attenzione politica verso la regione<sup>7</sup>.

Quanto all'obiettivo di conferire unitarietà e dunque coerenza all'insieme delle iniziative internazionali, il Patto di stabilità rappresenta indubbiamente un tentativo di rendere l'azione della comunità internazionale meno sporadica e contraddittoria di quanto sia stata in passato. In sostanza, si intende realizzare qualcosa in più della somma delle posizioni o iniziative ad hoc dei vari governi occidentali e delle stesse organizzazioni internazionali – che spesso finiscono per competere fra loro invece di perseguire «economie di scala». Il valore principale del Patto, in questa fase di attesa in vista di ulteriori finanziamenti (previsti in occasione della conferenza dei donatori di fine marzo 2000) e dell'implementazione dei vari progetti già avviati, sta nell'impegno a dare continuità alla presenza e alle politiche internazionali nella regione, offrendo una prospettiva credibile di impegno a lungo termine. Un primo

---

<sup>7</sup> *Stability Pact Watch*, vol. 2, Issue 2, 1 febbraio 2000.

effetto estremamente positivo si può già riscontrare nel risultato delle elezioni in Croazia: il Patto di stabilità è stato un tema importante nella campagna elettorale, dando alle formazioni alternative alle politiche di Tudjman un forte sostegno internazionale – quantomeno sul piano indiretto – spendibile con l'elettorato. Se la comunità internazionale riuscirà concretamente a mantenere le sue promesse e i suoi impegni, la Croazia potrà costituire un modello positivo per gli altri paesi dell'area, soprattutto la BiH e la Serbia/Montenegro. Vi sono già alcuni segnali incoraggianti in tal senso, dal momento che il gruppo serbo di opposizione «G17» (oggi allargato, come «G17+», a nuovi partecipanti) ha espresso un forte interesse a partecipare direttamente ad alcune delle attività coordinate dal Patto.

Ma la comunità internazionale non si è rivelata così compatta su altre questioni che in alcuni casi sono alla base della potenziale efficacia del Patto. In particolare, la politica verso la Serbia, e le differenze che sono emerse rispetto alla politica delle sanzioni contro il regime di Milosevic, costituiscono l'esempio più evidente dell'incertezza della comunità internazionale. Il regime di sanzioni in atto, basato su un sostanziale divieto di intrattenere rapporti economici con il paese, sul bando sui collegamenti aerei (poi revocato a metà febbraio 2000), sulla sospensione dei visti a circa 600 serbi considerati collaboratori di Milosevic, è oggetto di un dibattito tuttora assai aperto tra i paesi membri dell'Unione europea e il loro alleato americano, mentre la Russia, e in misura sempre più sostanziale anche la Cina, continuano a coltivare i propri rapporti con il regime. Il dibattito che divide non solo gli Stati Uniti dagli europei, ma anche gli europei nell'ambito della Ue, si concentra sull'utilità o meno delle sanzioni nell'indebolire il governo di Milosevic e sugli effetti che queste possono avere sulla popolazione, non solo riguardo al suo impoverimento ma anche rispetto al suo atteggiamento verso lo stesso presidente: despota da rovesciare, traditore della Serbia per aver perso il Kosovo (dopo aver fatto altrettanto con le porzioni etnicamente serbe della Bosnia-Erzegovina e della Croazia), o vittima degli aggressori coalizzati nella Nato?<sup>8</sup>

È comunque un dato accertato che la ricostruzione, lo sviluppo e la trasformazione democratica dei paesi vicini sono severamente limitati dal «buco nero» della Serbia,

---

<sup>8</sup> Si deve peraltro aggiungere che tutti i governi dei paesi confinanti con la Rfj si sono detti contrari alla prosecuzione dell'attuale regime di sanzioni, estremamente dannoso per le loro economie.

se non altro per le ben note ragioni geoeconomiche legate soprattutto ai corridoi e alle rotte commerciali lungo il Danùbio. Ciò senza contare il problema del Montenegro, oscillante tra il desiderio di indipendenza da Belgrado e il rischio di essere il teatro di un'altra guerra balcanica, e comunque diviso tra gruppi serbi a favore della sovranità di Belgrado e indipendentisti montenegrini. Nel caso della Serbia la strategia sembra essere piuttosto attendista nella prospettiva di una caduta per certi versi «naturale» di Milosevic - nonostante il programma di aiuti umanitari (o semiumanitari, dato il loro carattere effettivamente misto) dell'Unione europea, denominato Energy for democracy e consistente nella consegna di carburante ad alcune città in mano all'opposizione a Milosevic, e nonostante i numerosi colloqui a più livelli con i leader di un'opposizione tuttora piuttosto divisa, anche se è stata raggiunta una piattaforma comune nel gennaio 2000. Nel caso del Montenegro, nonostante la presenza di truppe Nato in vari punti della regione, resta grande incertezza sulle reali probabilità di un intervento internazionale nel caso di un conflitto armato fra Podgorica e Belgrado.

Il tentativo di conferire unità di intenti e strumenti adeguati all'azione internazionale nell'ambito del Patto di stabilità resta quindi severamente limitato in mancanza di un accordo sulle strategie da perseguire verso almeno due dei punti di potenziale crisi della regione. A lungo andare, alcune indecisioni - o perfino chiare divergenze - relative ai focolai di conflitto tuttora non estinti rischiano di minare l'efficacia della strategia complessiva che il Patto intende promuovere: la cooperazione regionale poggia su un terreno ancora fragilissimo ed è dunque assai vulnerabile a eventuali scosse conflittuali che la irrisolta «questione serba» (e naturalmente le altre questioni ad essa collegate) dovesse provocare.

La questione dei risultati tangibili nel breve periodo che si possono realisticamente attendere dal Patto pone un problema particolarmente delicato. Sul piano economico e della democratizzazione, il problema si presenta, in estrema sintesi, come un classico dilemma fra politiche di assistenza/aiuto da un lato e riforme economiche e politiche dall'altro; e al centro del dilemma troviamo il principio della condizionalità. Senza entrare nel merito della problematica definizione dei criteri di condizionalità e dell'impatto di tale strumento, la questione più controversa relativa a tale principio sta nell'individuazione del momento in cui iniziare ad applicarlo, cioè dello stadio al quale far scattare l'eventuale sanzione se le condizioni non vengono rispettate. L'Ue

insiste sull'applicazione rigorosa della condizionalità in tutti i casi tranne quelli relativi ad un intervento umanitario, a prescindere dalla vaghezza della stessa definizione di aiuto umanitario, come dimostrato nel caso delle sanzioni alla Serbia accompagnate dal programma Energy for democracy. Nel condizionare l'assistenza finanziaria o l'accesso commerciale a verificabili riforme economiche e processi di democratizzazione, l'elemento decisivo sta nel rigore con cui si applica il principio.

Diversa, ma egualmente complessa, è la situazione sul piano della sicurezza. Molte critiche si sono recentemente concentrate sulla carenza di sufficienti strumenti di law enforcement e policing nel contesto estremamente rischioso dell'amministrazione Onu in Kosovo. Il vertice di Unmik, nella persona di Bernard Kouchner, ha manifestato duramente e in tutte le sedi ufficiali lo stato di grave difficoltà in cui versa la missione civile. Da più parti, vi è stato visto un segno sconcertante dell'effettivo disinteresse per la fase immediatamente post-conflitto da parte dei paesi occidentali, e la questione si è rapidamente tramutata in un oggetto del difficile negoziato euro-americano sulla divisione degli oneri e delle responsabilità – sia in ambito Nato che in vista del previsto ruolo crescente della Ue-Ueo-Pesc nel quadro della sicurezza continentale. Il tema ha assunto particolare centralità in ragione della duplice valenza del concetto di «sicurezza», che è al tempo stesso inter-statale (o internazionale) e intra-statale (o interna). Evidentemente, le minacce alla sicurezza nella regione sono sia militari (ad esempio la proliferazione delle piccole armi, uno dei problemi più importanti di cui si occupa il terzo tavolo del Patto), sia non militari, che comprendono criminalità, traffici transfrontalieri di persone, droga e armi, disordini interni, migrazioni e flussi di rifugiati, danni ambientali ed altre ancora. Le forze di polizia sono evidentemente cruciali nel realizzare una transizione da una fase di conflitto violento e scarsa legittimità politica ad una di pacificazione, riconciliazione e rilegittimazione delle istituzioni in forme democratiche.

È chiaro che la Nato è impegnata in prima linea, con grande dispendio di risorse, nella gestione sul terreno di almeno due conflitti che vengono mantenuti allo stato latente – o meglio in uno stato di sospensione: quello bosniaco fra le tre componenti della Bosnia-Erzegovina, e quello kosovaro fra la componente serba e quella albanese, ma anche in certa misura fra le varie anime della «costellazione» etnicamente albanese. La Macedonia e il Montenegro sono poi le due aree di conflittualità potenziale più

esposte, in seconda battuta, e anche qui la presenza, o quantomeno la prossimità, della Nato è probabilmente un fattore decisivo.

In termini più generali, è tuttavia scorretto porre la questione dell'efficacia del Patto di stabilità in rapporto diretto con gli eventi in Serbia, Kosovo e Montenegro. Il ruolo della Nato è infatti chiaramente predominante rispetto a questi «tasselli» del puzzle regionale, mentre il Patto si concentra deliberatamente sui processi di più ampio respiro. È ambiguo il caso della Bosnia-Erzegovina, dove la Nato svolge un ruolo tuttora insostituibile, sebbene lo stato più avanzato dei vari programmi di ricostruzione e democratizzazione inducano a ritenere che possa essere maggiore l'influenza del Patto anche nel breve e medio termine. Rimane naturalmente l'enorme limite della mancanza di una vera integrazione a livello locale, che è invece preconditione per l'attuazione dei programmi del Patto. In ogni caso, il Patto di stabilità non può vedersi come una panacea per i mali della regione che possa garantire una radicale inversione di tendenza; si tratta piuttosto di una complessa e graduale operazione che registrerà alcuni successi e alcuni fallimenti, e che deve necessariamente massimizzare il ruolo specifico già assunto da ciascuna istituzione invece di stravolgere il quadro esistente degli interventi internazionali.

#### **La Ue alla ricerca di una dimensione politico-militare.**

La scelta da parte dell'Unione di dotarsi anche di uno strumento militare comune specificamente europeo, da utilizzare «a sostegno della pace», si intreccia con gli obiettivi fissati per il Patto di stabilità e per l'azione della Ue in Europa Sudorientale. Questo introduce un elemento di novità – e imprevedibilità – nell'equazione dell'Europa Sudorientale. È chiaro infatti che il quadro istituzionale di sicurezza è in movimento – per così dire – proprio mentre si attuano i principi sanciti dal Table 3 del Patto. Anzi, l'impegno europeo nella regione balcanica è divenuto il primo grande «test» della reale volontà comune di assumere responsabilità crescenti nel settore multiforme della sicurezza: non a caso, è proprio in Kosovo che per la prima volta un comando militare multinazionale incentrato sulla Nato come quello di Kfor è stato attribuito fin dall'inizio a ufficiali europei. È evidente che, dato l'attuale peso relativo delle componenti americana ed europea nella Nato, le scelte e le priorità americane

tendono tuttora a prevalere nell'ambito dell'Alleanza: tuttavia, vi sono per i Paesi della Ue – come mai prima d'ora – dei significativi margini di manovra rispetto all'Europa Sudorientale, purché «senza pregiudizio per le azioni della Nato», secondo la formula ormai consolidata. Il tipo di impegno europeo sul piano militare e della sicurezza (intesa, di nuovo in senso ampio e multiforme, anche come sicurezza interna agli Stati) può in effetti orientare l'azione complessiva della «comunità internazionale» nella regione. Ciò è vero soprattutto in considerazione della scarsa disponibilità americana ad attribuire ai propri contingenti militari (e dunque alla Nato) funzioni di polizia e di law enforcement sul posto nelle fasi post-crisi – come insegna la situazione di Kfor in Kosovo ma anche il precedente di Ifor/Sfor in Bosnia-Erzegovina.

In queste condizioni, l'iniziativa spetta ai membri europei della Nato, che hanno l'opportunità di definire in modo più o meno intenso e intrusivo il ruolo della presenza internazionale a tutela della sicurezza: gli europei potrebbero perfino introdurre una sorta di principio della «sussidiarietà degli interventi a tutela della sicurezza», attribuendo alla Ue le funzioni di più lunga durata (legate dunque per loro natura all'estensione graduale nei paesi interessati dei meccanismi e delle regole comunitarie), e lasciando invece alla Nato un ruolo di sostegno ed eventualmente di intervento diretto soltanto nel caso in cui si presentino esigenze militari di livello più alto. È chiaro a tutti come una tale ipotesi di «divisione dei compiti» sia fortemente controversa, soprattutto se intesa in senso rigoroso, e sia stata anzi espressamente scoraggiata da parte americana in diverse circostanze a livello ufficiale. D'altra parte, vi sono serie perplessità anche da parte degli stessi europei, che esitano di fronte alla prospettiva di una «specializzazione funzionale» nel settore delle operazioni di polizia in contesti ad altissimo rischio. A dispetto di questi comprensibili segnali di disagio e incertezza, un ruolo europeo primario nel quadro politico complessivo dei Balcani – dunque anche nella dimensione politico-militare del peacekeeping dell'ultima generazione – è nella logica stessa del Patto di stabilità.

In sintesi, non si deve dimenticare che la Ue sta anche giocando un'altra partita nella regione: quella con il tradizionale alleato e senior partner americano. Le esigenze, anche tattiche, di quella partita hanno già avuto un impatto sull'atteggiamento di tutti i maggiori paesi europei verso le crisi balcaniche, come ha dimostrato in modo evidente

la sofferta eppure attiva partecipazione perfino di Italia e Germania alla missione Allied Force della primavera 1999.

### Conclusioni

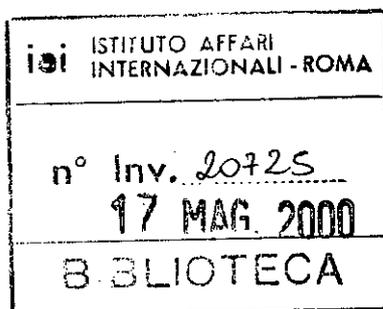
Di fronte a una regione complessa come l'Europa balcanica, che emerge da un decennio di lacerazioni e cambiamenti radicali, è evidente che vi sono difficoltà strutturali sulla strada di una ricostruzione politica, economica e sociale. Vi sono inoltre persistenti rischi endogeni che sfuggono in parte al controllo di qualsiasi attore esterno.

Il Patto di stabilità offre un valore aggiunto rispetto a iniziative sporadiche soltanto qualora esso venga coltivato nel tempo da tutti i suoi promotori, tanto governativi che non: in altri termini, i progetti che lo compongono non possono vivere di vita propria senza un costante impegno ai massimi vertici governativi e internazionali. La chiave di volta dell'intero progetto rimane l'Unione europea, il cui ruolo dovrebbe essere valutato non tanto come quello di un «mega-donor collettivo», bensì come quello di promotore di un vero programma di trasformazione dell'Europa Sudorientale.

La sfida consiste nel far prevalere i modelli politici e culturali dell'Europa occidentale su tutto il continente, esportando gradualmente il benessere di cui hanno goduto i paesi europei occidentali dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi piuttosto che importando all'interno della Ue le instabilità presenti nella regione balcanica. Attraverso il Patto di stabilità e le strategie comunitarie ad esso connesse, si metteranno alla prova, da un lato, la capacità dell'Unione di gestire crisi alla propria periferia attraverso gli strumenti già esistenti sul medio e lungo periodo, e dall'altro la capacità dell'Ue di costruire una dimensione di sicurezza e gli strumenti per mantenerla attraverso altri mezzi, tra cui quello militare, in grado in futuro di gestire altre crisi emergenti.

Persino nella migliore delle previsioni, queste sfide non sono prive di incognite. Anche in un futuro in cui l'Unione allargata corrisponda ad un'area geopoliticamente stabile, cioè postulando che i suoi obiettivi di fondo siano raggiunti, è chiaro che

dovrà esservi un'Unione politicamente ed istituzionalmente più forte per poter gestire un'area tanto vasta e differenziata da incorporare l'Europa Sudorientale.



2

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**Dati statistici su commercio, investimenti  
e impegni finanziari  
nel quadro del Patto di Stabilità**

**(Conferenza CeSPI 8 Maggio 2000)**

**Esportazioni italiane in valori assoluti (in milioni di dollari, dati ICE-FMI)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Albania	89	159	204	236	346	496	288	326
Bosnia Herzegovina			23	30	77	236	302	298
FYR Macedonia			78	110	179	266	170	188
Croazia			882	994	1367	1417	1729	1555
FR Yugoslavia			15	35	40	462	571	615
Slovenia			1050	1260	1611	1594	1553	1691
Romania	234	463	557	763	1246	1413	1611	1870
Bulgaria	266	196	264	340	328	318	334	358

**Quota italiana nelle importazioni del paese (in %, dati ICE-FMI)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Albania	18	24,9	33,8	32,1	35,4	38,6	46,5	41,8
Bosnia Herzegovina			5,5	3,9	8,1	12,3	12,7	11,9
FYR Macedonia			6,5	7,4	10,5	13,7	9,4	9,4
Croazia			18,9	19	18,2	18,2	19	19,3
FR Yugoslavia			16,7	15,9	9,8	23	22,3	23
Slovenia			15,3	15,7	16,7	16,9	16,6	16,8
Romania	4,5	8,3	9,4	11,8	13,2	15,6	15,9	17,1
Bulgaria	9,8	4,5	6	7,3	6	6,5	8,6	7,9

**Investimenti diretti italiani (in miliardi di lire, fonte ICE)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Albania	4,20	2,10	0,80	1,30	1,90
Bosnia Herzegovina	0,00	0,05	0,00	0,00	0,70
FYR Macedonia	-0,10	0,20	0,40	0,00	0,20
Croazia	2,40	4,80	6,30	5,30	11,10
FR Yugoslavia	8,60	-0,10	0,30	0,40	-0,05
Slovenia	6,90	14,40	11,90	21,80	5,30
Romania	7,80	11,10	9,90	32,60	69,30
Bulgaria	1,40	1,20	1,10	2,30	2,40

**Finanziamenti italiani, grado di apertura e interscambio commerciale.**

	Spese della Cooperazione italiana per i Balcani (1996-99)		Apertura commerciale (X+M/GDP)		Posizione dell'Italia come partner commerciale	
	Documento DGCS sui Balcani, 1999, miliardi di lire)	Dichiarazione di Dini in parlamento, Marzo 2000	Banca Mondiale, dati 1998	Feldman et al (1998)	Importazioni dall'Italia nel 1998 (in milioni di \$, dati Banca Mondiale)	Esportazioni verso l'Italia
Albania	720 (dal 1991)	720 (dal 1991)	34	48,6	334 (1° Ita, 2° Gre)	150 (1° Ita, 2° Gre)
Bosnia Herzegovina	205	205	83	nd	297 (1° Ger, 2° Ita)	111 (1° Ita, 2° Ger)
FYR Macedonia	46	6	91	78,2	285 (1° Ger, 2° Ita)	135 (1° Ger, 2° Ita)
Croazia	20	nd	61	91,8	1500 (1° Ger, 2° Ita)	816 (1° Ita, 2° Ger)
FR Yugoslavia	-	-	40 (1997)	nd	588 (1° Ger, 2° Ita)	367 (1° Ita, 2° Ger)
Serbia	13	25,5	nd	nd	nd	nd
Montenegro	10	5,5	nd	nd	nd	nd
Kosovo	28	24	nd	nd	nd	nd
Slovenia	2,6	nd	nd	111,2	-	-
Romania	nd	nd	58	59	2039 (1° Ita, 2° Ger)	1809 (1° Ita, 2° Ger)
Bulgaria	nd	nd	91	124,7	356 (1° Ger, 2° Ita)	531 (1° Ita, 2° Ger)

### Popolazione e reddito dei paesi balcanici (Banca Mondiale)

	Popolazione (1998, in milioni)	Pil totale (1998, in miliardi di \$)	Pil pro capite(d)
Romania	22,5	38,1	1390
FR Yugoslavia	10,6	17,4(b)	nd
Bulgaria	8,2	12,5	1230
Croazia	4,6	21,3	4520
Bosnia- Herzegovina	4,2	4	920
Albania	3,4	3,1	810
FYR Macedonia	2	3,5	1290
SEE-7	55,5	99,9(c)	2196(e)
CEE-5(a)	66,4	274,1	4329

a Countries include: Czech Republic, Hungary, Poland, Slovak Republic, Slovenia.

b GDP Estimate, Group 17.

c Includes FRY GDP estimate.

d World Bank Atlas methodology. Thus, per capita income may not equal exactly US\$ GNP divided by population.

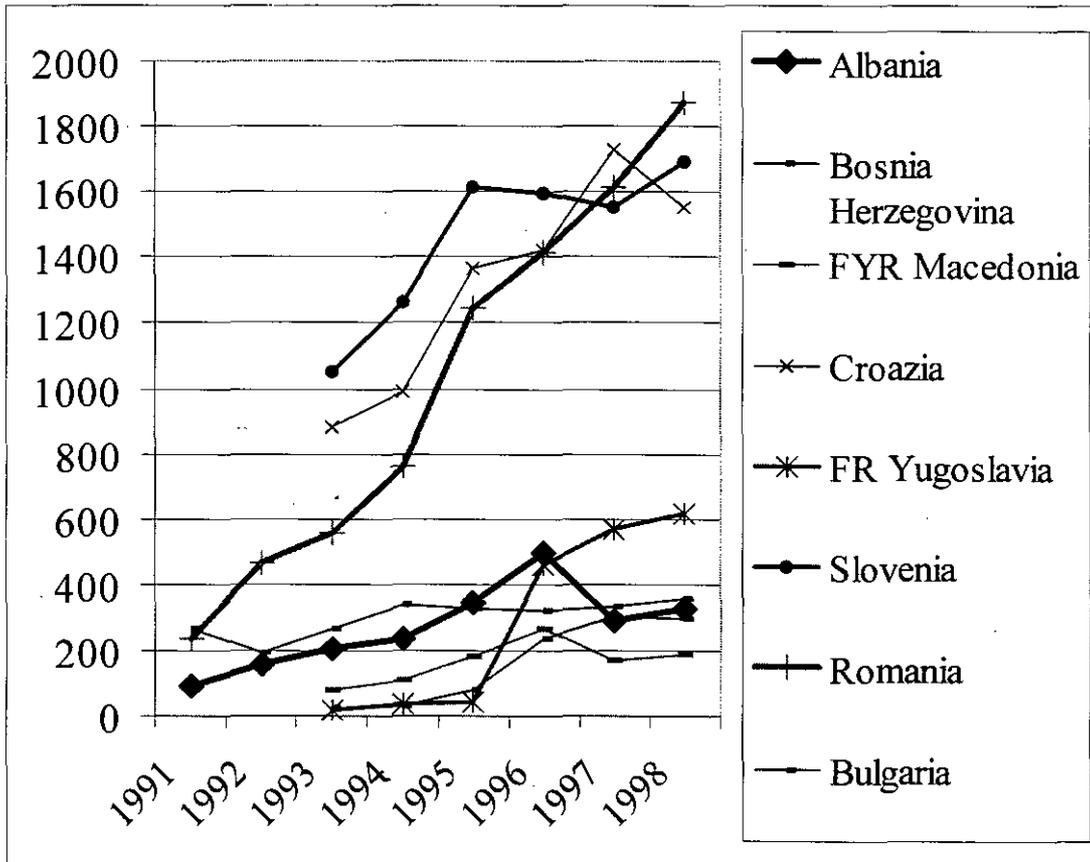
e Excludes FRY.

Fonte: World Bank, *The road to stability and prosperity in South Eastern Europe: a Regional Strategy Paper*, Washington, 2000.

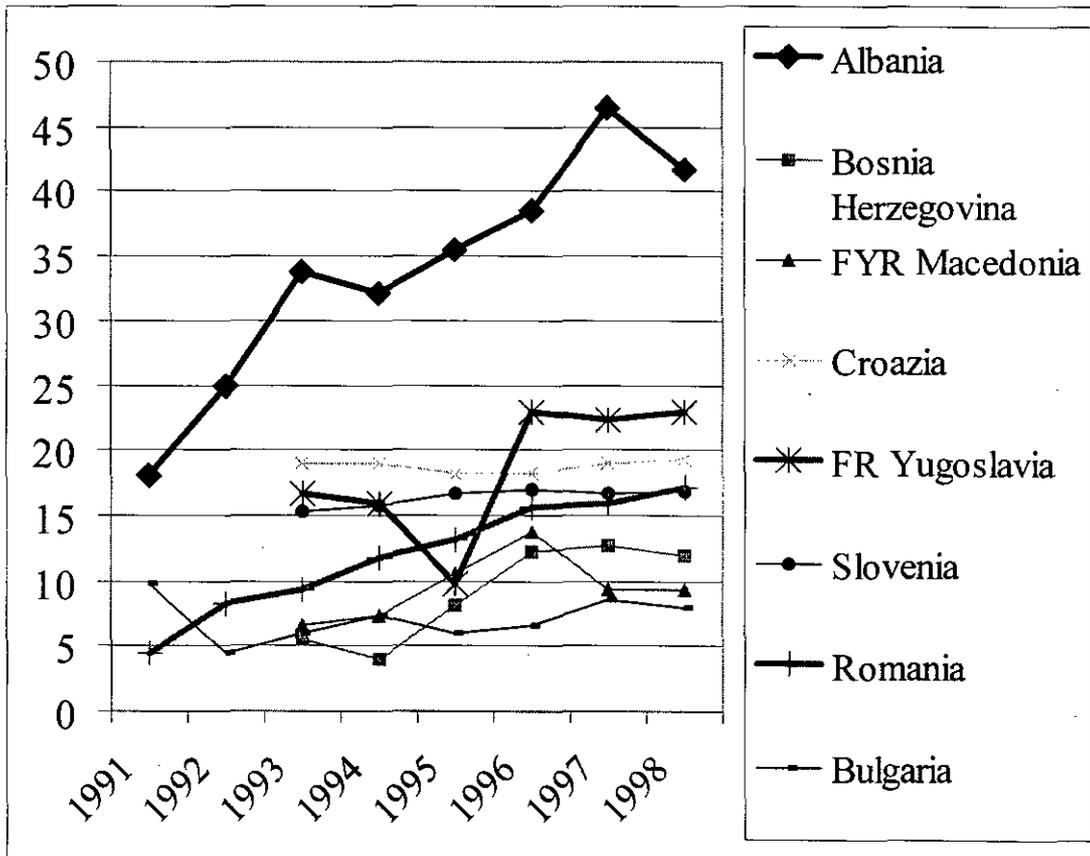
### Impegni finanziari per quick start projects alla funding conference del Patto di Stabilità per i Balcani, marzo 2000, in milioni di euro.

	Totale	Di cui per il tavolo economico	Quota % del totale offerto dai governi	Quota % dei fondi per il tavolo II offerti dai governi
Italia	148,6	115,5	18,9	23,0
Germania	nd	nd	?	?
USA	80,6	49,2	10,3	9,8
Paesi Bassi	67,8	38,8	8,6	7,7
Gran Bretagna	54,4	19,1	6,9	3,8
Spagna	41,3	41,0	5,3	8,2
Francia	25,0	20,7	3,2	4,1
Repub. Ceca	24,5	16,8	3,1	3,3
Svizzera	16,8	10,6	2,1	2,1
Norvegia	12,4	5,3	1,6	1,1
Grecia	10,8	7,3	1,4	1,5
Danimarca	10,0	0,0	1,3	0,0
Totale impegnato da governi nazionali	785,7	502,2		
UE+governi dell'UE	1084,1	690,6		
IFI's	893,9	867,2		
Totale generale	2402,7	1810,8		

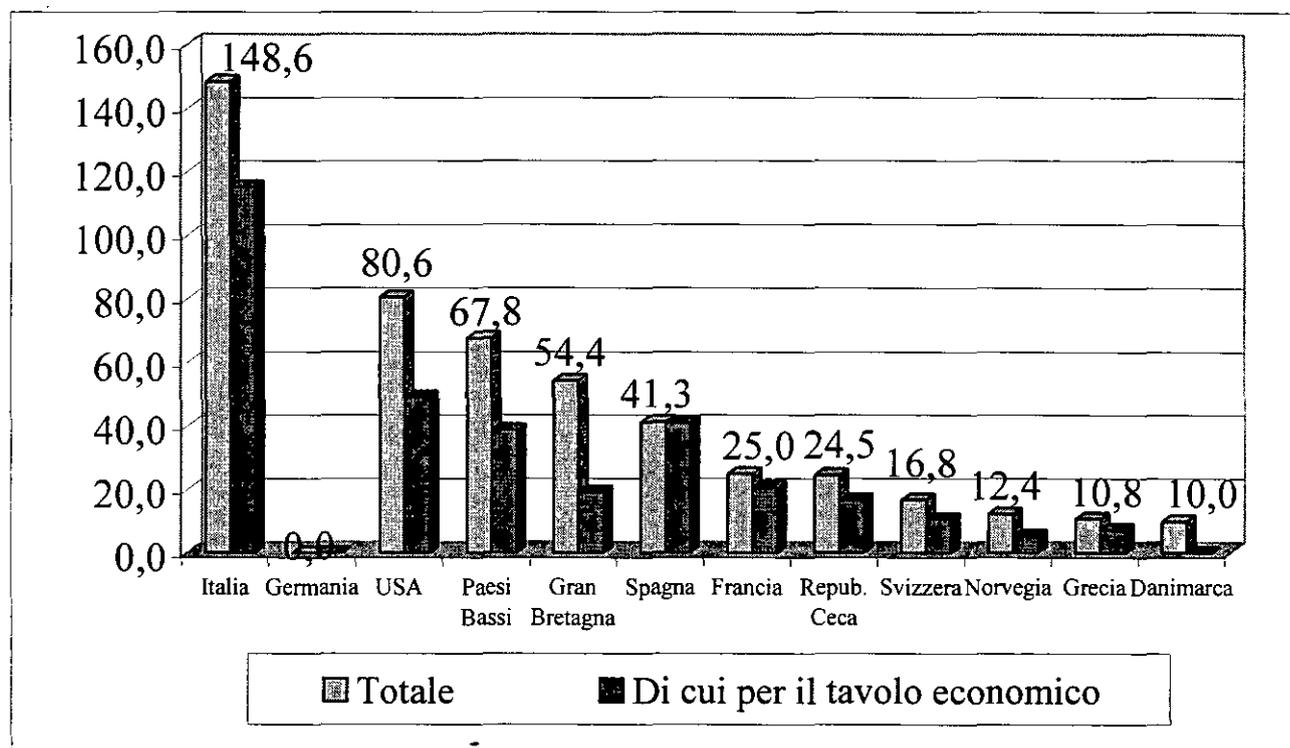
Esportazioni italiane nei Balcani (in milioni di dollari, dati ICE-FMI)



Quote di mercato dell'Italia nei Balcani (in %, dati ICE-FMI)

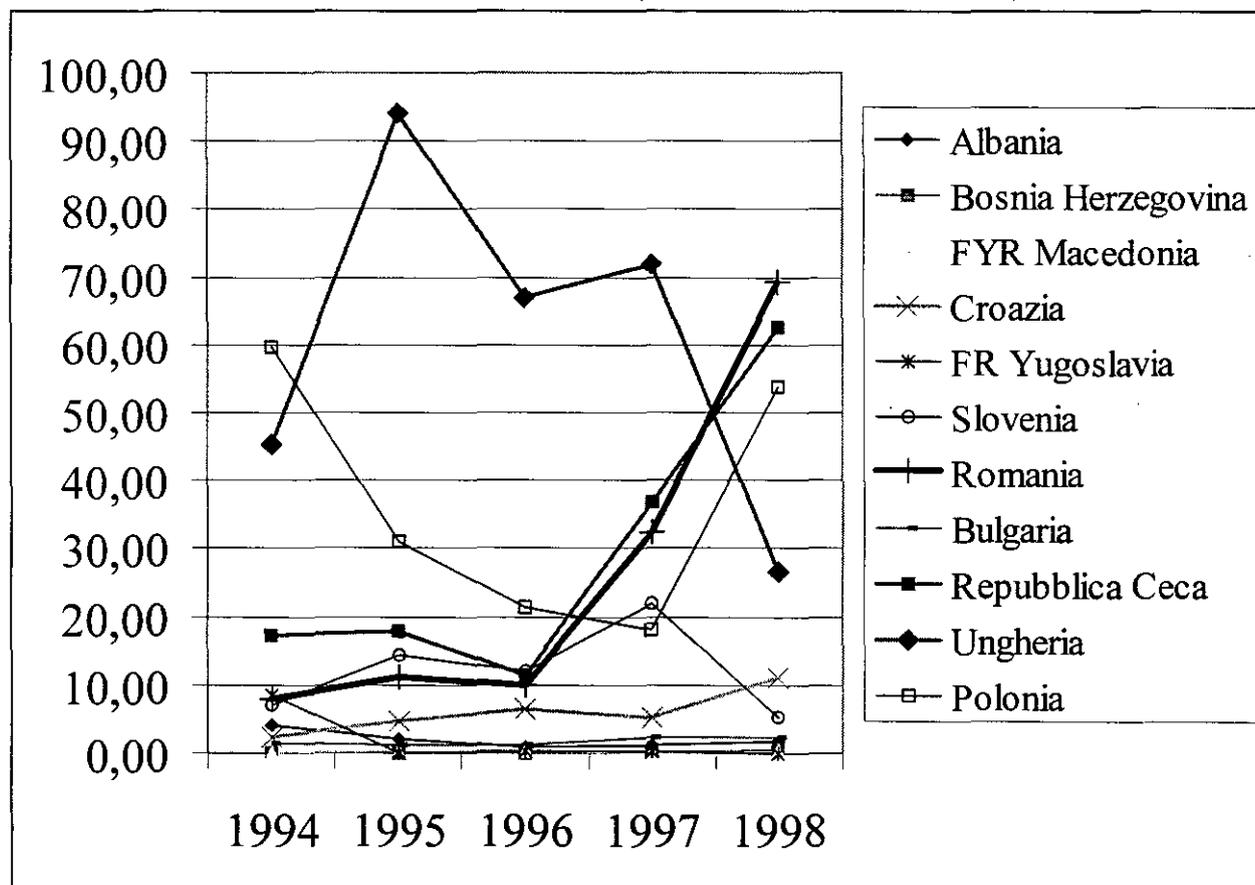


**Impegni finanziari per quick start projects alla funding conference del Patto di Stabilità per i Balcani, marzo 2000, in milioni di euro**



Fonte Regional Funding Conference, sito WB-Commissione Europea, Seerecom.org. I dati per la Germania non sono disponibili ma sono simili a quelli USA.

**Investimenti diretti italiani (in miliardi di lire, dati ICE)**



iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° 17. 20725  
MAG. 2000

---

BIBLIOTECA



**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**

**LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO ITALIANA  
CON L'ALBANIA E LA BOSNIA-ERZEGOVINA:  
TRA EMERGENZA, STABILIZZAZIONE E SVILUPPO**

SILVIA APRILE

Febbraio 2000

CeSPI  
Centro Studi di Politica Internazionale  
Via d'Aracoeli, 11, 00186 Roma  
Tel: + 39 06 69 90 630; Fax: + 39 06 67 84 104; e-mail: [cespi@flashnet.it](mailto:cespi@flashnet.it)

**La cooperazione allo sviluppo italiana con l'Albania e la Bosnia-Erzegovina:  
tra emergenza, stabilizzazione e sviluppo\***

di Silvia Aprile\*

Il crollo del regime comunista nei paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica ha aperto una fase di instabilità, sia politica, sia economica, che ha dato corso, nei singoli paesi dell'area, a cambiamenti con tempi e modalità molto diversi, determinando spesso crisi interne di vasta portata. La vicinanza geografica, con gli inevitabili riflessi indiretti di tale situazione sui paesi dell'Europa occidentale e sull'Unione europea, ha destato il loro interesse a consolidare i rapporti con i paesi dell'area europea centrale, orientale e balcanica su nuovi presupposti. Queste relazioni si sono essenzialmente strutturate sotto forma di cooperazione politica, cooperazione allo sviluppo e nei casi in cui è stato possibile anche di cooperazione economica. L'Ue, anche per la spinta della Germania – che con l'unificazione ha assunto una linea politica proiettata verso l'Europa dell'Est e di rafforzamento dei legami con i paesi dell'area –, ha impostato le sue relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale (Peco) nella prospettiva della loro adesione all'Unione, orientando in un'ottica partenariale la cooperazione con i paesi ex membri del Patto di Varsavia. Dall'inizio degli anni '90 ha preso consistenza un'azione di cooperazione allo sviluppo nuova, sia per quanto concerne i beneficiari, sia in termini di modalità e strumenti adottati nei rapporti con i Peco.

Gli attori della cooperazione allo sviluppo, nazionali e internazionali, si sono trovati ad operare in paesi definiti in transizione, che non sono stati tradizionalmente beneficiari, e nei quali le modalità di questa transizione risultano tutt'altro che prevedibili. La fine del totalitarismo ha determinato l'avvio di un processo pacifico di effettiva democratizzazione soltanto in alcuni paesi dell'Europa centroorientale e balcanica, aprendoli al pluralismo politico, al rispetto dei diritti fondamentali, allo sviluppo economico. In altri casi il passaggio da regimi totalitari a sistemi politici più aperti ha fatto emergere crisi latenti, sia sociali, sia legate alle difficoltà di convivenza tra comunità diverse, fino a condurre al riaffermarsi di regimi non liberali. Nel caso della ex Jugoslavia, ciò ha provocato l'esplosione di un conflitto interno, che ha condotto alla frammentazione della federazione in Stati «etnici» e all'affermarsi di un regime illiberale in quella che è oggi l'attuale Jugoslavia.

---

\* Questo paper sarà pubblicato come capitolo nel volume a cura di Stefano Bianchini e Marta Dassù, *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico, 2000* (Bologna: Il Mulino, 2000).

\* Ricercatrice in Cooperazione internazionale presso il CeSPI.

Nell'ultimo decennio si è aperta una fase in cui la politica di cooperazione allo sviluppo italiana viene ridisegnata, sia conferendo la priorità ad alcuni paesi nell'Europa centrale, orientale e balcanica, sia definendo gli stessi obiettivi sulla base degli eventi e degli accadimenti occorsi nell'area. Da parte italiana si assiste, dunque, alla concentrazione geografica delle iniziative di cooperazione allo sviluppo verso due paesi dell'Europa sudorientale la Bosnia-Erzegovina (BiH) e l'Albania. Nel caso della BiH, l'impegno della cooperazione bilaterale italiana è stato una risposta a precise sollecitazioni provenienti da diversi attori della società italiana – dai comuni cittadini, alle Ong, alle associazioni di volontariato, ai Comuni e alle Regioni italiani – che hanno manifestato solidarietà con le popolazioni coinvolte nella guerra attraverso una partecipazione attiva alle iniziative umanitarie. Gli attori della cooperazione allo sviluppo si sono trovati a dover fronteggiare un'emergenza complessa in cui, accanto ai problemi di una popolazione civile colpita dalla guerra, sono stati affrontati quelli legati alle dinamiche interne specifiche – rientri dei profughi e degli sfollati; ricostruzione del tessuto sociale per la coesistenza di comunità spesso ostili tra loro; riapertura del dialogo tra le comunità.

La scelta che, invece, nel 1997 ha fatto dell'Albania il primo paese beneficiario della cooperazione allo sviluppo italiana muove da ben altri presupposti. A partire dalla fine del regime di Enver Hoxha si è aperto per il paese un periodo di instabilità, nel quale si sono avvicendate diverse crisi di natura politica ed economica. L'Italia, data la prossimità geografica e la relativa continuità delle relazioni politiche, è il paese che subisce il contraccolpo immediato delle crisi occorse in Albania.

Ciò si era verificato, per la prima volta in tutta la sua evidenza, nel 1992: l'apertura delle frontiere albanesi aveva provocato un primo esodo di albanesi verso le coste pugliesi, che aveva fatto scattare un'emergenza in Italia. L'attenzione, da parte italiana, verso l'Albania, già a partire da quell'anno, andrà aumentando.

Sia nel caso dell'Albania, sia in quello della BiH, la cooperazione italiana si è dunque rivelata reattiva, agendo sulla base di vincoli (collegati ad esigenze di politica estera) di volta in volta diversi al mutare delle situazioni interne ai due contesti. Va comunque rilevato che per entrambi i paesi l'azione italiana può essere iscritta, almeno fino all'intervento della Nato nel Kosovo, in un quadro di riferimento generale costituito dalla Conferenza dei donatori (Roma, 1997). In quella occasione l'Italia aveva assunto degli impegni, che potremmo definire programmatici, verso entrambi i paesi. Si trattava del sostegno al processo di ricostruzione economica e sociale della BiH nella fase successiva alla guerra, e del mantenimento di un ruolo primario nel processo di

transizione economica e di democratizzazione politica in Albania.

### **La cooperazione italiana in Albania**

La cooperazione allo sviluppo italiana ha avuto un'attenzione costante verso l'Albania a partire dal 1990, anno nel quale si era riunita la prima sessione della Commissione mista italo-albanese. Alla fine di quell'anno, dopo la caduta del regime totalitario di Enver Hoxha e il paese si era trovato in una fase di crisi che aveva provocato una vera e propria emergenza umanitaria, l'Italia era intervenuta con un'iniziativa militare (Operazione Pellicano) in favore della popolazione civile. L'azione italiana è stata fortemente condizionata dall'avvicendamento di diverse crisi sociali ed economiche interne, che si sono alternate a periodi di momentanea ripresa del paese. Questo andamento ciclico delle vicende albanesi sta a tutt'oggi impedendo l'avvio nel paese di un processo di stabilizzazione e di «normalizzazione» politica ed economica, nonostante il sostegno della cooperazione allo sviluppo internazionale e di singoli paesi donatori. L'Italia si è trovata in prima linea a gestire queste crisi, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista della cooperazione allo sviluppo, ricevendo un implicito appoggio alle sue iniziative anche da parte dei partner Ue, che hanno, invece, partecipato più marginalmente alle vicende albanesi.

Dal 1992, anno dell'apertura del paese all'economia di mercato e al processo di democratizzazione, l'azione italiana in Albania ha cominciato ad articolarsi su due canali: quello della cooperazione allo sviluppo e quello militare. Quest'ultimo, fino all'anno in corso, ha affiancato gli interventi di cooperazione, intensificandosi nelle fasi in cui si sono verificate le emergenze interne. Sostanzialmente, però, si è trattato di due linee che hanno operato in modo distinto e separato.

La presenza militare dell'Italia, che ha assunto una rilevanza crescente fino al 1999, è stata evidentemente dettata da ragioni di sicurezza interna italiana. L'obiettivo di contenere e stabilizzare un paese vicino, le cui crisi hanno avuto come prima conseguenza diretta per l'Italia l'arrivo di massicce ondate di clandestini sulle coste pugliesi, è stato gradualmente assunto come una priorità della politica italiana e ha fatto della cooperazione allo sviluppo uno strumento per esercitare un controllo indiretto sul fenomeno.

Il periodo che va dal 1992 al 1996 si è caratterizzato per la relativa stabilità politica e la ripresa economica dell'Albania, consentendo alla cooperazione italiana, che faceva riferimento a un

programma paese<sup>1</sup>, di concentrare le iniziative su interventi mirati a rafforzare il processo di stabilizzazione politica ed economica in corso.

Questa tendenza si era interrotta però bruscamente con il *crack* finanziario delle società piramidali albanesi, che aveva provocato, nella prima metà del 1997, disordini di piazza a Tirana e Durazzo, e travolto il governo di Sali Berisha, aprendo una nuova fase di crisi e destabilizzazione. L'Italia si era trovata di nuovo a reagire ad uno stato di emergenza, assumendo, sotto il mandato del Consiglio di sicurezza dell'Onu<sup>2</sup>, l'incarico di gestire una missione umanitaria (Operazione Alba) in favore dell'Albania.

A seguito degli eventi del 1997 la cooperazione ordinaria ha subito un drastico calo, per lasciare spazio a interventi straordinari d'emergenza: si è assistito ad una concentrazione dell'aiuto pubblico allo sviluppo sull'Albania, che è divenuta il primo paese beneficiario della cooperazione bilaterale grazie a un'erogazione complessiva (doni e crediti) pari a 55 miliardi di lire. Dopo la conclusione dell'Operazione Alba lo stato d'emergenza, dovuto essenzialmente alla precarietà del sistema istituzionale e sociale albanese, è proseguito, richiedendo ancora interventi di tipo straordinario fino alla fine del 1998.

Un dato rilevante è costituito dalla decisione, assunta dal governo italiano nel 1997, di affidare ad altri attori istituzionali, oltre che alla Dgcs Mae, le iniziative di cooperazione verso l'Albania, coinvolgendo i singoli ministeri italiani (Finanze, Grazia e giustizia, Difesa, Interno, Lavori pubblici, Politiche agricole, Pubblica istruzione, Ricerca scientifica, Sanità e Università) negli interventi di supporto istituzionale e strutturale. Questi sono stati realizzati direttamente con gli omologhi ministeri albanesi, disponendo di una linea apposita di finanziamento (nel 1998 questa raggiunge complessivamente i 110 miliardi di lire). È stato poi nominato il Commissario straordinario per l'Albania, con l'incarico di coordinare i ministeri impegnati nel supporto alle istituzioni albanesi. A ciò vanno sommate le attività svolte dalle Ong italiane, nel quadro del «Programma di aiuti diretti alla popolazione» coordinato dal Dipartimento affari sociali (con una linea di finanziamento di 20 miliardi di lire nel 1998), e anche un'attiva presenza degli attori della

---

<sup>1</sup> Nel 1991 la Dgcs Mae ha realizzato interventi straordinari e d'emergenza nel quadro dell'Operazione Pellicano, per un ammontare di circa 163 miliardi di lire. Nel 1992 la cooperazione bilaterale ha erogato 139 miliardi, dei quali 100 a dono e 39 a credito d'aiuto. Nel 1993, in concomitanza con la crisi della cooperazione italiana allo sviluppo, anche la cifra delle erogazioni complessive all'Albania era scesa, attestandosi su 45 miliardi di lire, decrescendo ancora nel 1994 a 12 miliardi. Il 1994 è l'anno in cui è stata redatta la prima proposta di Piano paese, il primo tentativo di fornire un quadro analitico delle condizioni socio-economiche dell'Albania. Nel 1995 quest'ultima era divenuta il nono beneficiario degli aiuti italiani, ricevendo erogazioni che non superavano i 16 miliardi. Nel 1996 l'Albania è diventata il sesto paese beneficiario della cooperazione bilaterale italiana, con erogazioni di 66 miliardi di lire.

cooperazione decentrata italiana (Comuni, Regioni, Aziende municipalizzate), operanti in Albania già dal 1997.

Le conseguenze di questo stato di cose non hanno tardato ad emergere: il Mae ha perso il proprio ruolo di centralità nella gestione dell'azione di cooperazione in Albania, ciò a scapito del coordinamento degli attori coinvolti, e soprattutto dell'efficacia dell'azione italiana che, in assenza di un unico punto di riferimento politico e tecnico, si è frammentata. Ciò ha determinato in molti casi un *overlapping* delle iniziative italiane, soprattutto nei settori di *good governance* e sviluppo istituzionale, ma anche in quello delle risorse umane e dello sviluppo sociale, creando sfasamenti ed incongruenze.

Alla fine del 1998 la Dgcs Mae aveva costituito un gruppo di riflessione *ad hoc* per la stesura di un documento – il *Blue Book* – che potesse essere sia la base per la ripresa della cooperazione bilaterale ordinaria, sia una rassegna della cooperazione italiana in Albania. Questo lavoro si è interrotto con l'intervento della Nato nel Kosovo. L'azione militare ha interrotto anche il percorso della Commissione mista italo-albanese che aveva portato alla definizione del programma triennale 1998-2000 per l'Albania. Le ripercussioni della guerra del Kosovo e l'imprevedibilità dei risvolti legati alla presenza di 400.000 *displaced persons* (provenienti dal Kosovo) sul tessuto sociale ed economico albanese ha modificato profondamente il contesto di riferimento dell'azione di cooperazione italiana, richiedendo nuove scelte circa le modalità di intervento e la concentrazione su interventi straordinari.

L'emergenza umanitaria è avvenuta in una fase in cui non si era ancora proceduto alla razionalizzazione delle iniziative italiane, a cominciare, per esempio, dall'attribuzione al Mae di un ruolo di effettivo coordinamento dell'azione di cooperazione allo sviluppo. Nell'intento di controbilanciare l'intervento militare in Kosovo con un'azione umanitaria, che rispondesse alle istanze di solidarietà dei cittadini italiani verso le sorti dei profughi del Kosovo, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha lanciato la «Missione Arcobaleno», cui hanno partecipato le Regioni e gli Enti locali italiani, sotto il coordinamento della Protezione civile nazionale. Questa (che opera raccordando le iniziative d'emergenza umanitaria degli uffici regionali e comunali della Protezione civile) è un altro attore che si è inserito tra quelli già presenti (Dgcs Mae, Das, Commissario straordinario e Delegazione diplomatica speciale, Regioni e Enti locali, Ong) in Albania. Il Mae ha partecipato solo marginalmente all'intervento umanitario in favore dei profughi del Kosovo,

---

<sup>2</sup> Risoluzione 1101 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

finanziando l'Alto commissariato per i rifugiati (Acnur) con un contributo a dono di 1,5 miliardi di lire.

La fine del conflitto in Kosovo ha riproposto la questione di come strutturare e articolare la presenza italiana in Albania nonché quella della scelta dell'approccio da adottare nella cooperazione allo sviluppo, tenendo conto del fatto che l'Italia è impegnata sul piano multilaterale all'interno del Patto di stabilità. Per quanto riguarda l'approccio da adottare nelle attività di cooperazione bilaterale si oscilla tra due visioni: una si fonda sulla promozione dello sviluppo locale e sull'attivismo degli attori della cooperazione decentrata italiani; l'altra ritiene che la stabilità dell'Albania debba essere condizionata ad un piano di intervento infrastrutturale che vede coinvolte le grandi imprese italiane. Si tratta di opzioni ancora aperte.

Subito dopo l'avvio della Missione Arcobaleno, la Dgcs Mae ha promosso, nelle prefetture di Scutari, Durazzo e Valona, il «Programma di attività di supporto della popolazione albanese e dei rifugiati» (Pasarp) stanziando 40 miliardi di lire (maggio 1999). L'iniziativa, attualmente in corso, è partita con l'intento di agganciare gli interventi, realizzati dalle Regioni italiane nella fase dell'emergenza umanitaria dei profughi del Kosovo, a un'azione di più lungo periodo rivolta anche alla popolazione albanese. La scelta delle aree d'intervento, avvenuta di concerto con il governo albanese, è caduta sulle zone dove l'esodo dei profughi è stato più massiccio e la popolazione autoctona vive in condizioni di grave disagio sociale e umano, legato all'illegalità, all'emarginazione e alla disoccupazione. Il rapido rientro dei profughi in Kosovo già alla fine di giugno non ha modificato gli obiettivi del Pasarp, programma che promuove lo sviluppo umano attraverso la cooperazione decentrata e che mira a sostenere il processo di decentramento politico amministrativo nelle tre aree, rafforzando la partecipazione degli attori locali.

La Dgcs compie con questo programma una scelta dettata da due esigenze: da una parte, raccordare le iniziative di emergenza umanitaria ad un'azione di cooperazione allo sviluppo strutturata, avvalendosi dell'esperienza degli attori della cooperazione decentrata italiana e delle Ong; dall'altra, limitare la frammentazione delle iniziative italiane e trovare una risposta a una mancanza di unità nell'azione italiana verso l'Albania.

### **L'emergenza complessa e la ricostruzione in Bosnia-Erzegovina**

L'impegno della cooperazione italiana in BiH è strettamente collegato all'emergenza complessa

provocata dal conflitto in ex Jugoslavia; essa ha visto coinvolti in prima linea, oltre alle Ong italiane e alla Dgcs Mae (che, in quella fase, ha cofinanziato essenzialmente iniziative multilaterali, promosse dalle organizzazioni internazionali quali Acnur, Echo, Imc, Oim, Oms e Pam), diversi attori della cooperazione decentrata.

La gamma dei soggetti locali italiani che hanno partecipato direttamente con proprie iniziative all'azione umanitaria era molto ampia, rispecchiando la composizione variegata delle realtà locali italiane – i Comuni italiani attraverso i propri uffici delle Relazioni internazionali e della Cooperazione allo sviluppo, i soggetti appartenenti al mondo del volontariato locale (associazioni pacifiste), le associazioni di imprenditori e le cooperative sociali. Tale impegno aveva le sue radici nella mobilitazione della società civile e di tutta l'opinione pubblica italiana nei confronti delle popolazioni della ex Jugoslavia.

Per dare una piattaforma comune all'attivismo della società civile, delle Ong, degli attori della cooperazione decentrata e delle istituzioni italiane in BiH, nel 1996 la Presidenza del Consiglio dei ministri aveva istituito un Tavolo di coordinamento per gli interventi umanitari. Si trattava di trovare una forma di raccordo all'azione italiana che detti soggetti stavano conducendo autonomamente. Gli attori locali, in particolare, attraverso la loro presenza nella fase di emergenza umanitaria, avevano progressivamente rafforzato e consolidato i rapporti con le comunità locali bosniache per le quali si erano mobilitati. In molti casi le iniziative di sostegno umanitario erano state occasione, dunque, per promuovere relazioni tra i soggetti locali italiani e quelli bosniaci su base partenariale, che proseguono tuttora.

In alcuni casi si trattava di relazioni tra autorità locali. Pensiamo al Comune di Bologna che nel periodo del conflitto costruisce una relazione con la città di Tuzla, destinata a durare anche dopo la firma del Trattato di pace di Dayton. La città di Bologna diviene, infatti, capofila di un'iniziativa del Consiglio d'Europa per la promozione del processo di pacificazione e di democratizzazione in BiH, che prevede l'apertura nelle città bosniache di Agenzie per la democrazia locale (Adl), attraverso la partecipazione delle comunità locali e degli attori della cooperazione decentrata. In altri casi l'impegno delle associazioni di volontariato locali italiane aveva permesso di instaurare un dialogo prima con le comunità e la gente comune, poi anche con le autorità locali. Questi rapporti avviati con interventi di emergenza umanitaria si stanno consolidando in partenariati per la promozione a livello locale della democrazia e dello sviluppo. Due esempi di questo processo sono forniti dall'esperienza del Coordinamento bresciano Iniziative di Solidarietà nella municipalità di

Zavidovici, nella Federazione della Bosnia Erzegovina, e di quella dell'associazione Casa per la Pace di Trento nella cittadina di Prijedor, Repubblica Srpska.

Dopo la conclusione degli accordi di Dayton, è possibile ravvisare una tendenza, da parte italiana, sia a proseguire l'azione di emergenza per garantire regolarità negli aiuti umanitari ed alimentari alla popolazione, sia a creare una continuità tra l'intervento emergenziale e quello mirato alla ricostruzione. Al termine della fase di assistenza alimentare e umanitaria in senso stretto, l'emergenza continua con il disarmo, lo sminamento, il *resettlement* dei profughi e dei rifugiati. Quest'ultimo problema, strettamente collegato al consolidamento del processo di pace in BiH, continua ad intrecciarsi con quello della ricostruzione, sia infrastrutturale, sia sociale.

La partecipazione massiccia delle Regioni e degli Enti locali, della società civile e dei cittadini italiani, il loro impegno per il sostegno delle popolazioni della BiH, avevano sollecitato la Dgcs Mae a promuovere l'iniziativa dell'Atlante, mirata a sostenere questi attori raccogliendo sia le loro istanze, sia le loro iniziative all'interno di un quadro di riferimento metodologico complessivo (1996), fondato sulla promozione dello sviluppo umano attraverso la cooperazione decentrata. L'Atlante, iniziativa interamente gestita dall'Unops (agenzia operativa dell'Undp), ha avuto un finanziamento di 700.000 dollari da parte della Dgcs Mae. L'iniziativa ha visto coinvolte 30 città italiane, l'Anci toscana e la Regione Toscana<sup>3</sup>, collegate ad altrettante realtà locali della BiH. Il progetto doveva permettere di massimizzare i risultati già raggiunti dagli attori della cooperazione decentrata italiana, poiché offriva contemporaneamente un approccio e delle modalità di intervento, basati sul dialogo tra tutti i soggetti locali e gli attori impegnati nella cooperazione decentrata, che avrebbe dovuto consolidarne l'azione. Ciò avrebbe consentito di ordinare le iniziative della cooperazione decentrata e di raccogliere gli attori locali italiani presenti in BiH intorno a una linea d'azione comune. Il risultato finale di questa esperienza è stato il disegno di una mappa degli attori locali italiani operanti nelle realtà locali della BiH. Sono state raccolte le istanze di soggetti già presenti e attivi, quali Regioni, Enti locali, Ong, allo scopo di creare una rete di conoscenze e di informazioni che consentisse di avere una base operativa e un metodo comune per affrontare la fase della ricostruzione del tessuto sociale e comunitario locale.

La Dgcs Mae, promuovendo il progetto, assume un ruolo più rilevante, rispetto alla fase di emergenza, nell'azione di ricostruzione in BiH, mentre gli attori della cooperazione decentrata si

---

<sup>3</sup> *Atlante della cooperazione decentrata in Bosnia-Erzegovina*, Dgcs Mae, Undp/Unops 1998. Il CeSPI ha realizzato uno studio critico sull'Atlante "Studio sul programma Unops: l'Atlante della cooperazione decentrata per lo sviluppo umano in Bosnia-Erzegovina" di prossima pubblicazione.

avvantaggiano della possibilità di veder riconosciuta la loro attività a livello internazionale e di proseguirla sotto l'etichetta di un'organizzazione internazionale. L'iniziativa ha la peculiarità di aver coinvolto anche attori della cooperazione internazionale, impegnati in BiH, nell'azione di emergenza e nella fase di ricostruzione. L'Atlante, come i programmi di sviluppo umano in genere, ha infatti alla base una relazione trilaterale che in BiH vede coinvolti, in funzione del loro specifico ruolo istituzionale: a livello nazionale, la Dgcs Mae e le istituzioni bosniache; a livello internazionale, l'Undp/Unops, l'Idndr e l'Oms; sul piano locale, i soggetti della cooperazione decentrata e gli attori locali bosniaci (associazioni locali, rappresentanti delle istituzioni e della municipalità, comuni cittadini). Ciò costituisce evidentemente un valore aggiunto per l'attività di soggetti locali che si affacciano alle relazioni internazionali, operando anche attraverso la cooperazione allo sviluppo o l'azione umanitaria. La partecipazione all'Atlante costituisce una sorta di riconoscimento della loro azione, anche sul piano internazionale. Un aspetto innovativo è costituito proprio dall'idea di rafforzare l'iniziativa degli Enti locali e dell'associazionismo italiano, ma anche di promuoverla a livello internazionale.

La prima fase del progetto Atlante (conclusasi nel 1998) intendeva promuovere, attraverso la cooperazione decentrata, un processo mirato alla democratizzazione e alla pacificazione, a partire dal coinvolgimento diretto delle comunità locali. Le risorse a disposizione per la prima fase dell'Atlante (700.000 dollari) appaiono però piuttosto limitate se messe in relazione agli obiettivi da raggiungere: la mobilitazione degli attori della cooperazione e di quelli provenienti dalle realtà locali, la costruzione della democrazia e la promozione della convivenza pacifica. In un contesto nel quale la società civile è assente e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali molto limitata la promozione di tali processi richiede tempi lunghi e investimenti nelle risorse umane e materiali molto cospicue.

Cinque anni dopo la firma degli accordi di Dayton è possibile individuare alcuni tratti caratteristici dell'azione di cooperazione italiana in BiH che oscilla tra un'ottica multilaterale (cofinanziando gli interventi umanitari promossi dalle organizzazioni internazionali) e una tendenza a promuovere un approccio decentrato e locale, sia nell'azione umanitaria, sia in quella di ricostruzione. L'iniziativa dell'Atlante sembra esserne una conferma. Non si può, dunque, dire che l'Italia abbia affrontato l'emergenza complessa con una strategia, ma d'altro canto nessun attore della cooperazione internazionale ha potuto far riferimento ad un approccio già consolidato, non solo per intervenire in questa crisi, ma anche per affrontare la fase di ricostruzione. Il problema del ritorno dei rifugiati e degli sfollati e la questione della convivenza interetnica, le difficoltà incontrate nel processo di

democratizzazione, l'illegalità, la corruzione del potere politico e l'inconsistenza del sistema economico e finanziario sono questioni ancora aperte, che si sono poste dopo la fine del conflitto, ma che si stanno protraendo, lasciando indefiniti e incerti i contorni per un'azione di cooperazione allo sviluppo di lungo periodo.

### **Le prospettive della cooperazione allo sviluppo italiana nell'area**

L'Italia si trova ad operare nell'area dell'Europa sudorientale, in contesti dove la politica di cooperazione e quella di sicurezza si intrecciano, e dunque a dover essenzialmente "sperimentare" anche nuove modalità di cooperazione per trovare risposte immediate e tempestive alle crisi che hanno colpito alcuni dei paesi dell'area. La cooperazione allo sviluppo italiana ha affrontato situazioni composite con interventi, di volta in volta, diversificati sulla base di problemi ed esigenze contingenti, provocati da instabilità politiche o conflitti locali. In sintesi, nel caso albanese l'azione italiana di cooperazione allo sviluppo si è articolata alternando interventi di emergenza a iniziative di stabilizzazione. In BiH, essa è stata motivata dalla scelta di collegare le azioni umanitarie con quelle di ricostruzione. In entrambi i casi dover intervenire per rispondere ad emergenze, predisponendo azioni con prospettive di breve periodo e con un impatto immediato sulla popolazione, non ha facilitato il compito di chi avrebbe dovuto immaginare un'azione articolata sul lungo periodo per entrambi i paesi.

In BiH si è configurata un'azione di *peace keeping* di nuova generazione, in cui l'azione umanitaria si è affiancata all'intervento della Forza multinazionale di interposizione. L'emergenza complessa, che ha richiesto un'azione congiunta per il ristabilimento della pace e per la ricostruzione, ha messo l'accento sul legame esistente tra aiuto umanitario, ricostruzione e sviluppo nei contesti di post-conflitto. Si tratta di un collegamento che non viene unanimemente riconosciuto dagli attori della cooperazione internazionale, tuttavia l'esperienza per la riabilitazione in BiH, maturata dalle cooperazioni bilaterali e degli organismi multilaterali, sembra dimostrarne la validità. Ciò ha creato lo spazio e l'esigenza per sperimentare anche approcci di cooperazione allo sviluppo, come quello promosso nel progetto Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano, che intende collegare l'azione umanitaria, *quick impact*, con le iniziative di ricostruzione a più lungo termine. Quanto proposto con l'Atlante è un metodo di lavoro che ha trovato applicazione in varie iniziative realizzate direttamente dagli attori della cooperazione decentrata, come nel caso del "Programma di interventi urgenti integrati in Bosnia Erzegovina in favore delle popolazioni colpite

dalla guerra e per il rimpatrio e reinserimento dei rifugiati e degli sfollati"<sup>4</sup> (Print) che ha operato in 4 municipalità della BiH (Doboj, Kakanj, Zavidovici e Travnik).

La prima fase dell'iniziativa Atlante si è conclusa nel 1998, la seconda non è stata ancora avviata, né si è ancora proceduto da parte della Dgcs Mae a stanziare nuove risorse. La recente crisi del Kosovo e le sue ripercussioni nell'Europa sudorientale hanno posto in una fase di stallo le iniziative in BiH. Mentre l'impegno degli attori della cooperazione decentrata nel paese si è mantenuto costante, si è invece verificato uno spostamento dell'attenzione della diplomazia e della cooperazione internazionale, anche italiana, su altri paesi dell'area.

Il caso albanese ha riproposto, anche se in chiave diversa, il tema dell'intreccio tra cooperazione allo sviluppo e intervento militare nell'azione italiana. La presenza dei contingenti italiani è stata a scopo umanitario durante le crisi del 1991 e del 1997, mentre a partire dalla fine del 1998 essa si è istituzionalizzata all'interno dei rapporti bilaterali italo-albanesi che prevedono una collaborazione delle forze militari e di sicurezza italiane con quelle albanesi per la riforma delle forze armate e il ripristino della legalità. La cooperazione allo sviluppo italiana si è trovata inoltre ad affrontare il problema di collegare i diversi interventi di emergenza, moltiplicatisi per l'avvicinarsi delle continue crisi albanesi, e di trovare un filo conduttore tra queste azioni e le iniziative di cooperazione allo sviluppo, incentrate sulla stabilizzazione politica ed economica del paese. Una linea di cooperazione italiana complessiva per l'Albania, sotto il coordinamento di un unico soggetto istituzionale, non è stata ancora delineata a causa di fattori sia esterni (la guerra in Kosovo e l'emergenza dei profughi del Kosovo in Albania) sia interni (la presenza di una molteplicità di attori della cooperazione allo sviluppo e la sovrapposizione degli interventi). Ciononostante, l'impegno finanziario italiano per la cooperazione in Albania è stato molto cospicuo, non solo nel 1997, ma anche nel 1998 (se si sommano le risorse a disposizione di tutti gli attori presenti in Albania, nel 1998 si arriva ad un impegno complessivo pari a 304 miliardi di lire). Esso sembra aumentare in modo direttamente proporzionale alla gravità delle crisi. Nella programmazione della Dgcs Mae per il 2000-2001 l'Albania, infatti, continua ad essere considerato come un paese prioritario della cooperazione bilaterale italiana.

Un dato positivo che emerge dagli interventi di cooperazione italiana in BiH e in Albania riguarda la capacità della Dgcs Mae di raccogliere stimoli e reagire a spinte provenienti dall'esterno, adattando gli interventi di cooperazione in funzione delle esigenze dettate dai due contesti. Ciò

---

<sup>4</sup> Cfr. *Atlante*, op.cit.

costituisce un elemento di flessibilità nelle iniziative di cooperazione allo sviluppo che deve essere enfatizzato quale peculiarità italiana, anche se la capacità di adattabilità, in assenza di un approccio con standard omogenei (circa obiettivi da raggiungere, strumenti, identificazione degli attori e delimitazione) e di un coordinamento della Dgcs Mae, hanno dimostrato di aver limitato l'efficacia delle iniziative che sono state realizzate. Tuttavia, tale reattività e flessibilità evidenziano un'altra faccia della medaglia, ossia che la logica delle scelte della cooperazione italiana fino al 1999 in Albania e in BiH non si può iscrivere all'interno di un piano complessivo per l'area dell'Europa sudorientale.

I recenti avvenimenti legati all'intervento delle forze Nato nel Kosovo hanno posto l'urgenza per la comunità internazionale di inquadrare all'interno di una strategia complessiva l'azione politica, quella di cooperazione allo sviluppo e le iniziative di cooperazione economica verso l'Europa sudorientale. Si è aperto, così, un nuovo corso nei rapporti politico-diplomatici, economici e di cooperazione tra i paesi dell'area e i paesi Ue, basato su un'ottica multilaterale, cui è seguita la scelta italiana di ancorare la propria azione diplomatica e di cooperazione allo sviluppo alle linee multilaterali esistenti. Ciò dovrebbe segnare anche una nuova fase nelle relazioni di cooperazione allo sviluppo dell'Italia verso i paesi dell'area prioritari per la cooperazione bilaterale italiana, nonché per l'azione di politica estera. In linea con l'attuale quadro di riferimento, l'Italia dovrà darsi obiettivi di cooperazione allo sviluppo commisurati alle risorse umane e finanziarie che potrà effettivamente mettere in gioco, e che siano il più possibile in linea con l'azione diplomatica italiana verso tutta l'area.

Nella fase attuale il Patto di stabilità sembra aver posto il governo italiano e la stessa Dgcs Mae di fronte al bivio tra due opportunità: ancorare l'iniziativa italiana nell'area al piano d'azione multilaterale oppure, mantenendo ferma quella che risulta una scelta irrinunciabile e realistica di conformare l'azione di cooperazione alle strategie assunte nel quadro del Patto, assumere anche all'interno dello stesso Patto un ruolo trainante e propositivo nella cooperazione allo sviluppo e nell'azione politica verso determinati paesi.

In questo secondo caso, l'esigenza di una linea italiana coerente con gli impegni multilaterali comporta anzitutto una valutazione dei costi e dei benefici che l'Italia trarrà dal mantenere il ruolo di primo paese donatore in Albania e, relativamente alla Bosnia, dal garantire soluzione di continuità alle iniziative rivolte al consolidamento del processo di pace, già avviate con l'esperienza dell'Atlante. Un altro aspetto significativo concerne la possibilità che l'Italia assuma un ruolo

trainante all'interno del Patto di stabilità, nel tavolo per la promozione della democrazia e dei diritti umani, mettendo a frutto alcune esperienze maturate in Bosnia e in Albania.

La risposta a questi interrogativi è preordinata alla soluzione di un altro quesito: c'è un interesse della politica estera italiana, tale da motivare la scelta di operare in alcuni paesi dell'area realizzando iniziative bilaterali di cooperazione di ampia portata finanziaria? Individuare questi interessi significherebbe anche ristabilire il giusto equilibrio tra politica estera e politica di cooperazione e definire un rapporto più chiaro tra le due, a beneficio non solo e non tanto di un maggior coordinamento, ma senza dubbio dell'identità dell'azione italiana di politica estera nell'area.

In conclusione, la questione della ricerca di una strategia italiana non solo verso i due paesi, ma anche verso gli altri paesi dell'Europa sudorientale di interesse geopolitico e strategico per l'Italia o per le relazioni economiche italiane, resta ancora aperta. La prospettiva di una politica italiana di cooperazione allo sviluppo verso l'area sotto la gestione unica del Mae si sta prefigurando soltanto negli ultimi mesi, in relazione tanto alle ragioni obiettive di realizzare interventi di cooperazione efficaci in termini di impatto sulle realtà locali, quanto al dibattito sollecitato da alcuni degli attori coinvolti. Il fatto che la Dgcs Mae possa riappropriarsi pienamente del proprio ruolo di indirizzo politico e di coordinamento degli attori della cooperazione, senza però limitare il settore non governativo, gli Enti locali e le Regioni, potrebbe riequilibrare i rapporti tra la Dgcs e gli attori delle istituzioni centrali che definiscono e attuano la politica estera italiana in altri ambiti. Una revisione critica di quanto fatto finora nella cooperazione con l'Albania e la BiH potrebbe consentire di immaginare una cooperazione più strutturata, e al tempo stesso concertata con la politica diplomatica verso l'area, con il Mae come riferimento istituzionale.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20725

17 MAG. 2000

BIBLIOTECA



**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**

**IL PROGRAMMA ATLANTE IN BOSNIA-ERZEGOVINA**  
**COOPERAZIONE DECENTRATA PER LO SVILUPPO UMANO**  
**IN UN CONTESTO DI POST-CONFLITTO**

A CURA DI JOSÉ LUIS RHI-SAUSI E SILVIA APRILE

Maggio 2000

CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

Via d'Aracoeli, 11, 00186 Roma

Tel: + 39 06 69 90 630; Fax: + 39 06 67 84 104; e-mail: [cespi@flashnet.it](mailto:cespi@flashnet.it)

**Il Programma Atlante in Bosnia-Erzegovina**  
**Cooperazione decentrata per lo sviluppo umano in un contesto di post-conflitto\***

a cura di José Luis Rhi-Sausi e Silvia Aprile\*

**1. Introduzione**

I risultati delle recenti elezioni municipali rappresentano un segnale incoraggiante a favore della restituzione di una società multietnica e di una transizione alla pace e alla democrazia della Bosnia-Erzegovina (BiH). L'affermazione di forze politiche moderate e non nazionaliste a Sarajevo, Zenica, Tuzla, Gorazde e Bihac sono indicatori di un cambiamento politico ancora da verificare.

Questi segnali non possono, però, far dimenticare lo stadio raggiunto dalla transizione. Mentre si è entrati nel quinto anno dagli Accordi di Dayton, solo la prima fase che ha stabilito un contesto di sicurezza e di libertà di movimento risulta largamente ed efficacemente attuata. Delle altre tappe della transizione sono stati espletati solo alcuni compiti, e parte delle politiche sociali (servizio sanitario, scuole, trasferimento di alcuni servizi pubblici) è in via di attuazione. E questo con grandi differenze fra le diverse zone del paese. Le istituzioni politiche nazionali rimangono precarie e le forze di polizia indigene sono ancora una prospettiva ritenuta tanto fondamentale quanto lontana.

Le difficoltà che incontra attualmente la transizione in Bosnia-Erzegovina derivano anche da alcune gravi contraddizioni contenute nello schema Accordo di Dayton, a cominciare dall'obiettivo della reintegrazione sociale dei profughi e degli sfollati che contrasta con alcuni diritti fondamentali contenute nella Costituzione della BiH. L'architettura istituzionale è stata creata in un contesto di grande pressione politica perché si fermasse la violenza, con in mente, quindi, l'emergenza umanitaria; ed è nata inoltre ad anni di distanza dal dibattito sulla realizzabilità politica degli stati successori della ex Jugoslavia e soprattutto di un'entità etnicamente più mista, come la BiH.

Responsabile, con i paesi dell'area, per non aver saputo domare un incendio durato quattro anni, la comunità internazionale è oggi il fattore da cui dipendono gli equilibri politici interni e l'assenza di

---

\* Questa è una sintesi in italiano della ricerca del CeSPI *Study on UNOPS Programme: The Atlas Project for Decentralised Co-operation for Human Development in BiH*, elaborata per l'UNOPS. Hanno collaborato alla ricerca Igor Baranon, Alberto Mazzali, Mario Zucconi e Marco Zupi.

violenza in BiH. L'impegno della comunità internazionale nella crisi dell'ex Jugoslavia è stato per anni riluttante, incerto e pericolosamente corrosivo della stessa autorevolezza delle istituzioni multilaterali. Proprio per le gravissime difficoltà che quella risposta incerta importava nei rapporti atlantici e nella stessa politica statunitense, nell'estate del 1995, dopo Srebrenica e Zepce, si è passati ad una fase di intervento deciso ed efficace.

La svolta che si è verificata è stata fortemente motivata nella politica interna di alcuni Stati-chiave, a cominciare dagli Stati Uniti. Nonostante la promessa di disimpegno, dopo dodici mesi da parte dell'amministrazione Clinton, a un anno di missione della I-FOR, con il successo dell'eliminazione della violenza interetnica e quello dell'assenza di perdite umane fra le forze di pace, si è dimostrato più pagante rimanere in BiH, piuttosto che affrontare i rischi legati all'abbandono del campo. Un impegno costoso, in una regione lontana e di scarso interesse non è stato mai in questi ultimi anni – e non sarà mai – del tutto scontato per gli Stati Uniti. Ancora nel marzo 1997, il Segretario alla Difesa William Cohen avvertiva: "È ben chiaro che nel giugno 1998 noi staremo andandocene. Non siamo pronti ad assumerci un impegno per l'eternità. Torneranno a macellarsi fra di loro? Questo starà a loro deciderlo"<sup>1</sup>. Ma l'urgenza con cui vari membri dell'Amministrazione americana si affrettavano poi a rettificare quella posizione testimonia il prevalere di un interesse politico ad impegnarsi nei Balcani e di una percezione delle conseguenze sull'intera area balcanica collegata ad un ritiro unilaterale.

Infine, un segno di consolidamento dell'impegno occidentale per i Balcani lo si è avuto con la crisi del Kosovo. Al di là di possibili obiezioni alla strategia e strumentazioni usate, indicativa è stata la risolutezza con cui si è inteso porre fine ad una crisi incipiente. È anche significativo che, la scorsa primavera, il Congresso statunitense non solo non abbia opposto resistenza alla richiesta di Clinton di sei miliardi di dollari di spesa straordinaria per il Kosovo, ma anzi ne abbia approfittato per finanziare vari progetti militari per un totale pari al doppio di quello richiesto.

Una politica più decisa di ricostituzione di una società multietnica e il consolidamento dell'impegno occidentale sono sviluppi paralleli e, in qualche misura, collegati. Paradossalmente non è stato tanto l'autogoverno affidato alle élite nazionaliste, quanto l'atteggiamento più deciso di Carlos Westendorp, Alto Rappresentante, a creare spazi politici nuovi e a permettere l'emergere – seppure

---

\* José Luis Rhi-Sausi è Direttore Esecutivo del CeSPI; Silvia Aprile è ricercatrice in Cooperazione internazionale presso il CeSPI.

ancora molto limitato – di modi nuovi di aggregazione sociale e politica. Allo stato attuale, le istituzioni statali della BiH seguitano ancora ad essere usate da quelle stesse élite per resistere alla politica di democratizzazione e ad essere adoperate come sedi dove seguitare a farsi la guerra con mezzi politici<sup>2</sup>.

A livello locale, la realtà sociale e politica della BiH appare, alle volte, più diversificata. È su questo livello che gli stimoli esterni sembrano poter incidere più profondamente. Ed è qui che in qualche caso appaiono, collegate a realtà specifiche, forme nuove di aggregazione sociale e politica. Sembra, quindi, importante che, nel tentativo di costruire istituzioni di autogoverno nazionali, si eviti di forzare l'avvicinamento della politica locale verso quella nazionale, e si incoraggi invece la vitalità di alcune situazioni locali. Nell'attuale fase della transizione bosniaca è poco utile seguitare a centrare l'intervento internazionale su una architettura politica e istituzionale costruita dall'alto. Sembra, inoltre, opportuno sottolineare che maggiori investimenti vengano fatti sui livelli più bassi di aggregazione sociale e politica, trasferendo direttamente su di essi aiuti e incentivi. L'impostazione dell'intervento internazionale deve essere molto più attenta alla società civile, ai governi locali e alla reintegrazione sociale dal basso – in una prospettiva di confini "leggeri" e di maggiore integrazione regionale e internazionale. In quella prospettiva, i programmi di cooperazione internazionale non costituiscono soltanto degli incentivi, ma sono anche un'interazione che stimola quelle nuove forme di politica e di stato.

Uno di questi programmi a favore della società civile e dei governi locali della BiH (il programma Atlante) è stato formulato dalla cooperazione italiana e dall'UNOPS (United Nations Office Project Service), agenzia di servizi di cooperazione allo sviluppo umano delle Nazioni Unite. L'Atlante ha raccolto una straordinaria mobilitazione spontanea della società civile e degli enti locali italiani a favore della popolazione della BiH ed è riuscito a collegare la cooperazione decentrata italiana in una rete di partenariati territoriali con numerose città della BiH. L'Atlante è stato avviato nel 1996 e si è concluso nel 1998. Esso costituisce la formalizzazione di una fase preparatoria di un programma di sviluppo umano a livello locale.

---

<sup>1</sup> George Joulwan e Christofer Shoemaker, *Civilian-military Co-operation in Prevention of Deadly Conflict: Implementing Agreement in Bosnia and Beyond*, rapporto alla Carnegie Commission, New York, Carnegie Corporation, dicembre 1998.

<sup>2</sup> Carlos Westendorp, Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per la BiH, nel suo ultimo rapporto è molto critico circa l'uso che le varie formazioni politiche fanno delle istituzioni nazionali. Nei pochi cenni in proposito, è anche molto critico sulle autorità locali. Vedi OHR, *Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary General of the United Nations*, Summary and Annex 1, 16 luglio 1999.

## 2. Le caratteristiche dell'Atlante

L'Atlante propone un'elaborazione concettuale e una razionalizzazione gestionale della cooperazione decentrata, che mira a farne una modalità qualificante della cooperazione italiana. In questa prospettiva, la cooperazione decentrata, non solo è concepita come una modalità di cooperazione con delle caratteristiche positive, ma diventa un terreno sperimentale per la costruzione di un approccio, fondato sui *partenariati territoriali*, nei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo. Si apre, dunque, la possibilità di un salto di qualità della cooperazione decentrata, che fino ad ora ha occupato spazi residuali, per farne il fulcro delle interrelazioni fra paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo. Funzionale a questo approccio è l'avvio di una fase che mira a offrire maggiori cognizioni circa gli obiettivi, le motivazioni, e le caratteristiche operative proprie della cooperazione decentrata (l'Atlante appunto), mediante la partecipazione diretta degli attori locali. La definizione di questo quadro concettuale e metodologico vuole migliorare la cooperazione decentrata, sia dal punto di vista quantitativo (l'ampliamento dei soggetti interessati e delle risorse mobilitate), che dal punto di vista qualitativo (una maggiore strutturazione ed articolazione delle modalità di intervento).

### Finalità e metodologie dell'Atlante

*La lotta contro l'esclusione sociale e la promozione del coinvolgimento dei gruppi marginali nel processo di sviluppo e nel processo decisionale comunitario.* Si tratta di due componenti fondamentali dell'approccio allo sviluppo nella metodologia dell'Atlante e dei Programmi di Sviluppo Umano. L'azione mette al centro la promozione delle capacità degli individui, capacità anche immateriali, non soltanto fondate sulla possibilità di incrementare le disponibilità di beni materiali. Nel caso della BiH ciò ha comportato, già dalla fase immediatamente successiva all'emergenza, un considerevole sforzo per favorire il rientro dei profughi, la partecipazione alla riabilitazione da parte delle minoranze etniche nonché l'avvio della ricostruzione della convivenza civile e la promozione della democrazia. Allo stesso modo è possibile rilevare una concentrazione delle attività su alcune tematiche ritenute prioritarie: donne, anziani, disabili, recupero del disagio psichico, scolarizzazione dei bambini a rischio di emarginazione.

*L'approccio integrato allo sviluppo.* Il quadro concettuale dell'Atlante si propone una dinamica territoriale e comunitaria che intende superare i modelli d'intervento tradizionali che separano, sia i cosiddetti settori della vita economica e sociale, sia la sfera pubblica da quella privata e non

governativa. Lo schema si struttura attorno a una serie di punti fissi che vincolano la relazione fra i soggetti entro alcune tappe obbligate e intervengono su tre piani d'azione, tra loro intersecati:

1. quello dei rapporti fra i diversi attori all'interno della comunità in Italia e in Bosnia-Erzegovina;
2. quello dei rapporti fra le comunità italiane impegnate nella stessa area (rete della cooperazione decentrata in Bosnia);
3. quello dei rapporti fra rete e organismi della cooperazione internazionale.

*La priorità della dimensione locale.* Da essa deriva la propensione a promuovere pratiche, fondate sulla concertazione e sulla negoziazione con gli interlocutori locali, sia pubblici, sia non governativi. La comunità locale consolidata o in fase di costruzione viene considerata espressione della realtà locale. In questo modo l'approccio partecipativo interviene per allargare il numero degli attori coinvolti nell'azione di cooperazione internazionale, rafforzando così il processo stesso di costruzione delle comunità. Da ciò deriva che il grado di coinvolgimento di una pluralità di soggetti diventi il primo indicatore di successo dell'azione di cooperazione.

*Il partenariato fondato sulla cooperazione fra comunità radicate territorialmente.* Ciò significa, in primo luogo, avviare la ricostruzione e il percorso di sviluppo locale senza discriminare alcun soggetto del territorio e tendendo a massimizzare l'*ownership* delle comunità locali. In secondo luogo, la costruzione del partenariato intercomunitario è concepito come funzionale alla crescita politica e culturale di entrambe le comunità coinvolte, sia quella del Sud, sia quella del Nord. La diffusione capillare del partenariato all'interno delle società civili locali è un elemento fondamentale per avviare il co-sviluppo, tema centrale nell'approccio dello sviluppo umano che valorizza la dimensione culturale, le relazioni interpersonali, la coesione sociale, la solidarietà e la democrazia. In terzo luogo, infine, il rapporto fra le comunità locali si costruisce su una struttura a rete di attori il più estesa e allargata possibile.

Gli attori dell'Atlante

*A livello locale,* le città italiane sono protagoniste della cooperazione decentrata, sia attraverso le proprie amministrazioni locali, sia con le associazioni di volontariato che hanno operato fin dall'emergenza nelle municipalità della Bosnia-Erzegovina. Nelle città italiane gli attori della decentrata sono, di fatto, i promotori della partecipazione all'esperienza dell'Atlante delle organizzazioni della società civile e del mondo produttivo locale. In Bosnia-Erzegovina le municipalità sono i primi interlocutori che vengono coinvolti, mentre i gruppi di lavoro locali sollecitano la partecipazione della comunità locale all'iniziativa.

A livello delle istituzioni nazionali, nell'Atlante vengono coinvolti i Governi centrali, italiano e bosniaco. In Italia si è costituito anche un tavolo di coordinamento nazionale tra tutti i soggetti – governativi e non governativi – coinvolti.

A livello internazionale, il nucleo promotore è costituito dall'UNOPS/UNDP. Un ruolo altrettanto rilevante è svolto da altre organizzazioni internazionali: l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), l>IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction) e la stessa UNDP (United Nations Development Program); attori che hanno partecipato all'iniziativa fornendo un proprio contributo anche dal punto di vista finanziario.

#### Perché l'Atlante in Bosnia-Erzegovina

Allo scopo di dare continuità all'azione di emergenza in Bosnia-Erzegovina, intrapresa dagli attori che partecipavano al tavolo di coordinamento, istituito dalla Presidenza del Consiglio, la DGCS-MAE decise di promuovere l'iniziativa dell'Atlante coinvolgendo questi medesimi soggetti. Già a partire da questa fase l'UNOPS/UNDP ha intrapreso un coordinamento di tutta l'attività e degli attori partecipanti, sia sul piano internazionale, che su quello locale.

La scelta di avviare un programma di sviluppo umano in Bosnia-Erzegovina si è proposta come risposta a un *issue* prioritario nelle situazioni di post-conflitto: le lacerazioni e divisioni tra le comunità in guerra, la frattura dei legami di convivenza civile e di solidarietà. L'idea di fondo dell'Atlante fa leva sulla ricostruzione dei rapporti umani primari tra le comunità locali, ritenuta una delle condizioni indispensabili per rifondare su nuove basi lo sviluppo locale. Nei programmi di sviluppo umano il raggiungimento di questo intento passa attraverso la promozione e il consolidamento di un livello minimo di coesione sociale. Ciò attraverso il perseguimento di obiettivi, che caratterizzano tutte le iniziative di cooperazione decentrata allo sviluppo umano.

Questo approccio segue la Carta di Copenaghen per quanto riguarda le caratteristiche qualificanti degli interventi "della cooperazione decentrata allo sviluppo umano"<sup>3</sup>:

- *Locale*: basata sul decentramento amministrativo e finanziario delle comunità e sull'approccio territoriale allo sviluppo

---

<sup>3</sup> Si veda: UNDP, *Rapporto sullo sviluppo Umano*, DIPCO, 24/97; Vanna Ianni, *La Cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1999; Vanna Ianni, *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, collana

- *Integrata*: che attua una strategia nei cinque campi dello sviluppo umano (sviluppo economico locale, protezione dei diritti umani, servizi di salute e sociali, educazione di base, ambiente, infrastrutture e territorio)
- *Collegata*: che mira alla coerenza e al coordinamento tra livello locale, nazionale e internazionale
- *Partecipata*: che tende al coinvolgimento di tutti gli attori sociali presenti nella realtà locale nel processo di concertazione e di dialogo
- *Sostenibile*: che promuove iniziative che siano in grado di migliorare la qualità della vita, il reddito e le relazioni umane.

#### La copertura geografica dell'Atlante<sup>4</sup>

L'iniziativa dell'Atlante vede coinvolte, sul versante italiano, 30 Comuni, l'ANCI Toscana e la Regione Toscana, sul versante bosniaco, 22 municipalit <sup>5</sup>, delle quali 6 nella RS, 16 nella FBiH. L'Atlante si   collegato anche con altre 35 citt  di paesi europei (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito) che non hanno partecipato direttamente nell'esperienza, ma hanno, invece, portato avanti iniziative autonome.

#### I quattro studi di caso della nostra ricerca sull'Atlante

A partire da quattro *case studies*: Bologna-Tuzla, Brescia-Zavidovici, Trento-Prijedor, Venezia-Sarajevo, ci siamo proposti di ricostruire, analizzare e indicare le prospettive del modello di cooperazione decentrata, presentato dall'Atlante.

#### L'organizzazione operativa dell'Atlante

*Il focal point*. La prima fase per l'avvio dell'Atlante   legata alla scelta del focal point, una figura chiave per il corretto svolgimento di tutte le fasi dell'iniziativa. Per ogni citt  italiana, viene designato un focal point, che assolve l'importante compito di raccordare la comunit  locale, gli attori della cooperazione decentrata e l'UNOPS, costituendo anche l'anello di congiunzione tra le singole citt  che faranno parte della rete. Il focal point ha l'incarico di identificare, nella comunit 

---

Movimondo, 1995; DGCS-MAE. *PRODERE. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo Sviluppo Umano, la pace e la democrazia in America Centrale*, Roma, 1996.

<sup>4</sup> Cfr. Vanna Ianni, *La Cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, op. cit., pp.121-122.

<sup>5</sup> Cfr. DGCS MAE, IDNDR,OMS, UNDP, UNOPS. *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, luglio 1998.

locale, gli attori da coinvolgere nelle giornate tematiche, dedicate alle cinque aree dello sviluppo umano e di organizzare lo svolgimento degli incontri seminariali. A questo scopo egli riceve istruzioni dall'UNOPS sulla base del Vademecum<sup>6</sup>, guida all'applicazione del metodo dello sviluppo umano. Il focal point, in collaborazione con i soggetti della cooperazione decentrata, realizza un monitoraggio delle attività, dal quale dovrebbe emergere un quadro socio-economico della situazione locale, anche grazie al coinvolgimento degli attori locali e dei soggetti non governativi che operano nelle iniziative di cooperazione decentrata. Questo quadro socio-economico sta alla base della realizzazione delle giornate tematiche, che vedono coinvolti, come è stato già detto, tutti i membri della collettività locale.

Gli attori locali (cittadini appartenenti alle diverse comunità e a categorie emarginate, esperti, esponenti delle istituzioni locali, membri del mondo non governativo e produttivo) sono i protagonisti del processo nel quale, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini, sono individuate le tematiche – economiche, sociali e politiche – più rilevanti e le caratteristiche delle singole realtà locali. Ciò è in linea con quanto ci si prefiggeva di ottenere con l'Atlante: una visualizzazione delle condizioni delle comunità locali bosniache e degli attori italiani attivi nel paese, non una analisi di fattibilità delle necessità locali.

*Il comitato cittadino.* Un altro elemento qualificante della metodologia dell'Atlante è costituito dalla presenza del comitato cittadino. Esso svolge il ruolo di raccordo fra gli enti locali e la società civile organizzata in Italia, nonché quello di punto di riferimento per i comitati locali della Bosnia-Erzegovina e per le agenzie della cooperazione internazionale. Lo schema metodologico previsto per l'attività del comitato ha dato luogo anch'esso a esperienze differenziate, in funzione della complessità del quadro della cooperazione decentrata italiana che, caso per caso, modifica le modalità di aggregazione e di intervento, adeguandosi al percorso evolutivo e alle motivazioni dei soggetti che vi partecipano.

Le risorse finanziarie<sup>7</sup> messe in campo dall'Atlante e la sostenibilità dell'iniziativa

Il bilancio iniziale messo a disposizione dal governo italiano all'UNOPS/UNDP per la realizzazione dell'iniziativa è stato di 750.000 dollari. Anche le organizzazioni internazionali delle Nazioni Unite hanno partecipato finanziariamente all'iniziativa. L'OMS ha contribuito collegando all'Atlante il suo progetto "Salute e Sviluppo Umano" con risorse per un ammontare di 240.000 dollari. Inoltre l'OMS ha finanziato un progetto sui gruppi vulnerabili del valore di 1.200.000 dollari (con i

---

<sup>6</sup> Cfr. *L'Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, cit.

contributi dell'Italia, della Svezia e del Regno Unito). Mentre 100.000 dollari sono stati erogati dal Decennio per la Riduzione dei Disastri Naturali. La stessa UNDP ha messo a disposizione risorse proprie, pari a 640.000 dollari, provenienti dal VEEP (Programma per la riabilitazione dell'ambiente) in favore di attività decise all'interno dei gruppi di lavoro municipali e altri destinati alle attività previste dai gruppi di lavoro stessi. Il Comitato delle Associazioni Promotrici<sup>8</sup> del progetto PRINT ha messo a disposizione di questo progetto 4.500.000 di dollari. Gli attori della cooperazione decentrata, cioè i 29 Comitati, hanno da parte loro contribuito con 2.700.000 dollari.

Il programma per il rimpatrio e reinserimento dei rifugiati e sfollati

Il PRINT<sup>9</sup> è un programma, nato per sostenere il rientro volontario dei rifugiati, in particolare quelli presenti in Italia, e per appoggiarne il processo di reinserimento nelle comunità locali in Bosnia-Erzegovina. Il programma ha ricevuto dal Dipartimento Affari Sociali (DAS) un finanziamento di oltre 4.500.000 dollari. La sua realizzazione operativa ha, inoltre, coinvolto l'OIM e l'OMS ed è stata collegata all'iniziativa dell'Atlante. Si è fatto fronte alla situazione di emergenza, legata al ritorno di comunità di sfollati e rifugiati, sia in BiH, nei due Cantoni di Travnik e Zenica, che in Repubblica Srpska nella zona di Doboj. In queste aree la questione della ricostruzione si affiancava a quella del rientro e ai problemi legati alla convivenza della comunità croata e di quella mussulmana.

Il PRINT, in linea con la concezione che intende lo sviluppo come un processo partecipativo e integrato, ha realizzato iniziative che, nonostante siano di tipo emergenziale, debbono poter essere collegate a progetti di cooperazione allo sviluppo di medio e lungo periodo. Il programma si basa nella costruzione di mappe di bisogni e di rischio, nel disegno delle mappe o atlanti le comunità locali assumono un ruolo attivo nell'identificazione dei loro bisogni. Gli interventi vengono concepiti come mezzi per rispondere a "problemi da risolvere", dunque, i settori, i bisogni e le risorse da stanziare non sono preventivamente definiti, ma aspetta ai gruppi di lavoro territoriali, le amministrazioni locali, gli operatori dei servizi di base, insieme ai cittadini membri di una data comunità (comitati Locali) la realizzazione della pianificazione degli interventi. Essa ruota attorno all'attività dei comitati locali che, su base negoziale, identificano in prima battuta i bisogni e

---

<sup>7</sup> Cfr. *L'Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, cit.

<sup>8</sup> Costituito da Acli, Caritas, ICS e il Comitato di Bergamo. Questi soggetti avevano partecipato al Tavolo di coordinamento degli aiuti alla Bosnia-Erzegovina promosso dalla Presidenza del Consiglio.

<sup>9</sup> Gli interventi nel quadro del Print, che hanno interessato il quartiere di "Donji Grad" a Doboj, quelli di "Bjelavici", "Brezani" e "Haljinici" a Kakanj, quelli di "Branioci Grada" e "Gostovici-Lovnica-Mahoje" a Zavidovici e, infine a

individuano le risorse disponibili per rendere sostenibili gli interventi. Successivamente si procede a stabilire un ordine di priorità tra gli interventi che sono coordinati dagli stessi destinatari.

Attraverso un percorso scandito da riunioni e da incontri si procede al disegno della mappa preliminare: ogni partecipante segna su questa carta ciò che ritiene più urgente da realizzare. In una fase successiva una ricerca sul campo servirà da verifica delle informazioni raccolte, permettendo, in tal modo, la stesura delle mappe caso per caso. La ricerca sul campo verrà svolta per gruppi omogenei che realizzeranno mappe parziali. Esse saranno, poi, fuse in un'unica mappa, dopo un'ulteriore fase di confronto tra le parti coinvolte. La realizzazione della mappa costituisce un passaggio per giungere all'istituzione del *comitato locale* (cui parteciperanno quanti sono stati coinvolti per il disegno delle mappe) e per procedere alla formulazione di *Piani d'azione locali*. Essi forniranno elementi per la stesura del *Piano di Area a livello nazionale*, ma, soprattutto daranno indicazioni per procedere nella realizzazione di iniziative concrete.

### **3. I casi di studio: i partenariati di Bologna-Tuzla, Brescia-Zavidovici, Trento-Prijedor, Venezia-Sarajevo**

#### Partenariato Bologna-Tuzla

Il Comune di Bologna è il motore della cooperazione del territorio: mette a disposizione e gestisce la maggior parte dei finanziamenti e le risorse umane, coinvolge gli altri attori che hanno la possibilità di avanzare proposte e suggerimenti. La funzione di indirizzo politico è rivendicata e svolta dall'Ente Locale che considera la cooperazione decentrata uno dei settori fondamentali della sua attività in campo internazionale. L'attività internazionale del Comune è strutturata per assumere in misura sempre maggiore la connotazione di una vera e propria azione di "politica internazionale" dell'Ente Locale. Gli obiettivi dell'attività di cooperazione internazionale e decentrata del Comune sono indicati nel Programma di Mandato del Sindaco. Il Comune definisce gli obiettivi e le priorità geografiche e settoriali, stanziando risorse proprie e si dota di una struttura *ad hoc* che attua l'indirizzo politico; infatti le iniziative di cooperazione allo sviluppo internazionali e decentrate sono svolte dall'ufficio per le Relazioni Internazionali del Comune.

Il Comune di Bologna non svolgeva una vera e propria attività di cooperazione internazionale prima di iniziare le attività in Bosnia-Erzegovina; si trattava piuttosto di gemellaggi. In seguito alla

---

Travnik, sono stati interamente basati sul disegno delle mappe di rischio, realizzate per questi quartieri con la

risoluzione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (c 251/93), con la quale vengono promosse le Ambasciate della Democrazia Locale (ADL) – e successivamente Agenzie della Democrazia Locale – per sostenere la pacificazione ed il ripristino della vita civile e democratica in BiH, Bologna entra nella politica di cooperazione nazionale ed europea partecipando all'apertura della prima ADL a Tuzla (2 ottobre 1995). Si tratta di un'istituzione che ha oggi una sua visibilità e rilevanza nella comunità tuzlina. Si realizza, dunque, il primo esempio di collaborazione tra città per l'integrazione graduale della BiH all'Europa nel quadro della proposta lanciata dal Consiglio d'Europa.

Il Comune di Bologna era presente a Tuzla in modo costante già nel corso della guerra in Bosnia e offriva un supporto continuo alla città nella fase dell'emergenza. Il Protocollo di gemellaggio con Tuzla, firmato nel luglio 1994, è basato sulla promozione della *good governance* e sul rafforzamento dei meccanismi del controllo democratico, quali settori prioritari di intervento del Comune di Bologna in questa città. Mentre nella fase dell'emergenza il Comune ha garantito l'accoglienza dei profughi; successivamente il suo impegno si è concentrato su iniziative di appoggio, sia al processo di ricostruzione fisica, che a quello riconciliazione a Tuzla.

Il rapporto diretto di collaborazione instauratosi fra Vitale e Beslagic, allora sindaci delle due città, costituisce uno degli aspetti salienti della cooperazione fra le due comunità. La cooperazione politica tra Bologna e Tuzla nasce dalla scelta del Comune di Bologna di appoggiare le forze politiche tuzline che hanno fatto della resistenza alle tendenze nazionalistiche e della valorizzazione delle caratteristiche multiethniche e multiculturali della città gli assi della propria azione politica. Tale scelta è stata appoggiata da tutto il Consiglio Comunale di Bologna che ha sostenuto la compagna elettorale degli schieramenti locali aperti ai principi democratici. La cooperazione politica ed il rapporto diretto fra le due amministrazioni, anche nella fase elettorale, sono gli elementi fondamentali della *City to City Co-operation*. In quest'ultimo ambito s'inserisce l'attività di promozione dell'informazione indipendente, delle campagne elettorali e dei dibattiti politici e dei diritti del cittadino nel corso delle elezioni locali a Tuzla. Il Comune di Bologna ha preso i contatti con la comunità locale e con essa ha progettato e realizzato una serie di interventi in diversi settori, coinvolgendo molte realtà dell'associazionismo bolognese. Nel caso della città di Tuzla la partecipazione del Comune di Bologna a progetti della cooperazione italiana e della cooperazione internazionale ha rafforzato l'obiettivo dell'ente locale di essere il promotore di una

---

partecipazione diretta dei loro abitanti e dei rappresentanti delle autorità municipali.

vera e propria attività di politica estera. Il comune, infatti, è stato un interlocutore diretto delle organizzazioni internazionali (OMS, ACNUR, UNDP).

Le iniziative del Comune di Bologna erano state definite e in gran parte realizzate precedentemente all'Atlante. Alcune delle attività legate alle cinque aree tematiche promosse dall'Atlante si sovrapponevano a una parte di lavoro già realizzata dal Comune anche se con modalità diverse. L'esperienza iniziata con la realizzazione delle cinque giornate tematiche si è arrestata subito prima della creazione del *municipal working group* per una sostanziale difficoltà di comunicazione tra i responsabili del Comune di Bologna e la *focal point* e per la mancanza di supporto nel processo di realizzazione della rete locale da parte dello stesso comune a questo attore.

#### Partenariato Brescia-Zavidovici

Il Comune di Brescia non dispone di vere e proprie strutture per le relazioni internazionali e la cooperazione internazionale. L'Assessorato ai Servizi Sociali e alla Cultura è infatti il soggetto che gestisce i rapporti con le associazioni di volontariato e le organizzazioni non governative cittadine, attive nella cooperazione allo sviluppo, alle quali offre un appoggio politico e fornisce risorse finanziarie. L'amministrazione locale è uno dei soggetti dell'azione della cooperazione verso altre realtà locali, ma non quello principale, come mostrano le iniziative realizzate in BiH. Il protagonista di questi interventi è stato il Coordinamento Bresciano di Solidarietà, nato nel 1992, la cui caratteristica saliente è data dall'estrema estensione territoriale. Esso comprende soggetti appartenenti a province e a due regioni diverse (ONG, Associazioni e il Movimento Sviluppo e Pace di Torino). Inoltre la città di Brescia, in cordata con Alba e Cremona, ha partecipato in prima linea al sostegno della città di Zavidovici fin dal 1993.

L'associazionismo bresciano ha, dunque, un ruolo preponderante nell'iniziativa di cooperazione decentrata, nella quale è riuscito gradualmente a coinvolgere gran parte della comunità cittadina. Per questa ragione le autorità locali hanno delegato, in assenza di figure dell'amministrazione incaricate della gestione della cooperazione decentrata, i compiti organizzativi e il ruolo decisionale - come nel caso del comitato cittadino di Brescia - alle associazioni di volontariato.

Nel caso della BiH il lavoro svolto dal Coordinamento Bresciano di Solidarietà a Zavidovici è senza dubbio emblematico: l'iniziativa dell'associazione ha mobilitato cospicue risorse umane e finanziarie nella fase dell'emergenza, che le hanno garantito visibilità e la fiducia della collettività di Zavidovici anche dopo la fine del conflitto in Bosnia. L'associazione si è rafforzata dotandosi di una struttura in grado di operare nelle fasi di emergenza e per realizzare progetti ordinari di

cooperazione decentrata. Ciò ha avuto un effetto trainante sulla società civile e sui diversi esponenti della realtà locale bresciana, che si sono impegnati ad affiancare i volontari nelle iniziative su Zavidovici. L'associazione ha esteso la sua azione, orizzontalmente e verticalmente, sul territorio, coinvolgendo, gli Enti Locali, gli imprenditori e le loro aggregazioni e il terzo settore. I volontari hanno assunto anche un ruolo politico a Zavidovici, posizione che li ha portati a consolidare i rapporti con le istituzioni locali. La via della collaborazione con gli interlocutori dell'amministrazione locale e della società civile (spesso espressione dell'*élite* locale) è stata attuata, pur tenendo in considerazione che gli attori istituzionali non fossero rappresentativi di tutte le comunità presenti, né rappresentassero le minoranze esistenti. L'ADL di Zavidovici, nata nell'ottobre 1996, sulla base della risoluzione 251/93 del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, istituzionalizza questo loro ruolo.

L'ADL ha consentito, da un lato, il consolidamento dei rapporti tra i volontari di Brescia e i locali nella fase successiva al conflitto, dall'altro, è divenuta un punto di riferimento per le comunità locali che sono state coinvolte gradualmente nelle scelte e nelle attività di gestione ordinaria dell'ADL stessa. Il ruolo di mediazione presso le autorità locali e la comunità musulmana, maggioritaria a Zavidovici, svolto al momento del rientro dei serbi sfollati, deve essere ricordato. Altrettanto importante si è dimostrata la presenza dell'ADL nelle iniziative di solidarietà nei confronti dei Rom per il loro inserimento nelle scuole pubbliche di Zavidovici. Si tratta di segnali rilevanti per le autorità locali e per la società di Zavidovici, considerando che la comunità Rom non ha rappresentanti a livello municipale, non è inserita né nel tessuto sociale. L'adesione del Coordinamento Bresciano all'iniziativa Atlante e al PRINT si è verificata quando Zavidovici si trovava in una fase ancora acuta dell'emergenza. L'adozione del metodo di lavoro proposto dall'UNOPS per la realizzazione dell'Atlante ha permesso di consolidare ciò che i volontari applicavano sul piano operativo già in questa fase, tuttavia l'approccio integrato agli interventi di cooperazione, introdotto dall'UNOPS, ha costituito un elemento di novità nell'azione di cooperazione dell'associazione bresciana.

L'esperienza delle giornate tematiche ha avuto come effetto diretto quello di coinvolgere un ampio numero di attori della società di Zavidovici divenendo uno strumento per la promozione del rapporto tra istituzioni e cittadini. Il fatto che l'Atlante sia stato affiancato dai progetti nel quadro del PRINT ha avuto un'influenza decisiva sull'avanzamento del processo; va rilevato che le condizioni economiche e sociali relativamente favorevoli hanno contribuito al successo. Il comitato cittadino è stato costituito senza alcuna difficoltà a Brescia. L'Associazione aveva una struttura,

delle procedure decisionali e modalità operative già rispondenti ai requisiti previsti dal progetto Atlante, pertanto con il semplice cambiamento di ragione sociale l'Associazione ha acquisito lo *status* di comitato cittadino. Questo ha offerto l'opportunità di aprire l'azione verso Zavidovici ad un numero ampio e a una gamma diversificata di attori della realtà locale bresciana. Attualmente partecipano al comitato enti locali, associazioni di volontariato, ONG, scuole, associazioni sportive, sindacati, associazioni imprenditoriali. Esso si riunisce con una frequenza media di una volta al mese. A questi incontri si aggiungono le riunioni indette in occasione del rientro delle missioni. Sul versante bosniaco, si è costituito l'analogo *municipal working group*, i cui membri sono stati gli stessi attori dei comitati locali sorti con il PRINT.

Le iniziative realizzate nel quadro del PRINT hanno riguardato l'inserimento dei bambini disabili nella scuola materna ed elementare; l'apertura di un Centro Giovanile e la creazione del Centro per lo Sviluppo Economico (CED) e le iniziative in campo sanitario. Questi progetti hanno consentito di incontrare alcune esigenze emerse durante le 5 giornate che, in assenza di tale fonte di finanziamento, sarebbero rimaste senza risposta. Le circoscrizioni prescelte, Branioci Grad e Gostovici, a concentrazione serba prima della guerra, erano segnate da gravi devastazioni e con necessità urgenti per la ricostruzione delle abitazioni. Visto il problema della sostenibilità finanziaria degli interventi intrapresi nel quadro del PRINT, i volontari bresciani, anche per mantenere la credibilità presso la comunità locale, hanno deciso di modificare alcuni dei progetti in fase di avvio e, contemporaneamente, di trovare nuovi partner in modo tale da non vanificare il lavoro già svolto. Nella pratica ciò è accaduto con il CED, finanziato da un fondo di rotazione messo a disposizione dalla Regione Lombardia, doveva essere realizzato per tutto il cantone di Zenica, ma poi è stato ridimensionato ad un centro per l'imprenditoria giovanile a Zavidovici.

#### Partenariato Trento-Prjedor

Il Comune di Trento è attivo nella cooperazione internazionale dal 1996. Prima di questa data aveva dato sostegni sporadici ad associazioni locali impegnate nella cooperazione internazionale. L'Ufficio che si occupa della cooperazione e delle relazioni internazionali per il Comune è il Servizio Cultura, Solidarietà Internazionale e Pari Opportunità. I Paesi prioritari della cooperazione decentrata del Comune sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Messico, Somalia e Uganda. Il comune finanzia con risorse proprie i progetti di cooperazione allo sviluppo – che si concentrano essenzialmente nel settore dell'istruzione e della formazione, nel sociosanitario, dei diritti umani – e le iniziative legate alle emergenze umanitarie. Nel 1998 sono stati destinati alla cooperazione decentrata 150.000.000, pari al 3% del bilancio comunale. A partire dal luglio 1999 il sindaco ha

affidato all'assessore alla cultura anche la gestione delle "Politiche per la Pace", prevedendo altresì che la struttura si dotasse di personale per svolgere le nuove competenze.

La maggior parte delle iniziative di cooperazione decentrata della città di Trento sono condotte dagli attori del volontariato e del mondo non governativo. Nel caso dell'iniziativa in Bosnia-Erzegovina, il Comune di Trento con una delibera del Consiglio comunale (n.121 del 14.10.1997) ha assunto un ruolo attivo nelle iniziative di solidarietà rivolte alla cittadina di Prijedor. L'amministrazione comunale accanto ad altri comuni, al *Forum* Trentino per la Pace, all'Associazione Trentini nel mondo, alla Casa per la Pace di Trento (che coordina e rappresenta 40 associazioni di volontariato operanti in Trentino) ha aderito all'Associazione "Progetto Prijedor" (delibera comunale n.2499 del 15.12.1997), che trova nei volontari della Casa per la Pace i principali promotori. Quest'ultima associazione è rimasta a Prijedor, nonostante nel 1997 le Nazioni Unite avessero invitato tutte le ONG e i rappresentanti degli Organismi Internazionali presenti a Prijedor a lasciare la città per ragioni di sicurezza. I rapporti dell'OSCE segnalavano una concentrazione di ricercati per crimini di guerra e documentavano l'esistenza di ben due campi di concentramento (uno situato ad Omarska negli edifici di una ex industria metallurgica, l'altro in un ex albergo a Kozarak). Secondo l'OSCE alcuni esponenti della stessa amministrazione locale erano stati coinvolti nella pulizia etnica. La scelta adottata dai volontari di Trento di restare, divergente da quella degli attori della comunità internazionale, diventa un aspetto determinante nei rapporti tra i volontari trentini e la popolazione di Prijedor. Ciò è valso, all'associazione, la fiducia della città e la possibilità di porsi come interlocutore affidabile presso l'amministrazione locale.

La costruzione delle relazioni con i cittadini serbi si è consolidata e non è pregiudicata dall'appoggio, che in questa fase i volontari di Trento stanno offrendo al rientro dei profughi musulmani in città. Il rientro dei musulmani ha presentato, nella fase iniziale, enormi difficoltà, che sembrano ora in parte superate, come dimostrato dall'atteggiamento dei rappresentanti delle istituzioni locali che appaiono più aperte nei confronti della comunità dei rientrati e più disponibili alla collaborazione. Complessivamente i musulmani, che vivevano in quella che oggi è l'entità serba, sfuggiti alla pulizia etnica e rifugiati, o all'estero o in altre zone della ex Jugoslavia, sono 400.000. Alla fine del luglio 1999 erano rientrati nel distretto di Prijedor un migliaio di musulmani, dei quali quattrocento a Kozarak. Un'altra area fuori dalla municipalità di Prijedor, nella quale sta verificandosi il processo di rientro è quella di Hambarine, un centro abitato prima della guerra da 13.000 persone per la maggior parte musulmani.

Sul versante sociale le iniziative dell'Associazione in questo ambito riguardano le adozioni a distanza delle famiglie dei bambini disabili (160 fino ad ora), per gestire questa iniziativa è sorto un comitato affidi. I volontari di Trento lavorano poi in stretto contatto con l'ONG *Zdravodaste*, sorta nel 1995, che si è occupata di fornire assistenza psicologica ai profughi. L'associazione di Trento si è anche occupata di iniziative rivolte alla scuola speciale, *Natosevic*, per bambini disabili. L'Associazione di Trento ha ricevuto, anche attraverso l'appoggio del comune di Bologna, il mandato dal Consiglio d'Europa per gestire un' ADL a Prijedor, che è stata aperta quest'anno.

La città di Trento è entrata nell'Atlante quando la realizzazione dello stesso era quasi ultimata. Un ruolo trainante nell'impegno per la città a Prijedor è stato svolto proprio dall'Associazione Casa per la Pace, che è riuscita a coinvolgere nelle iniziative in favore di Prijedor 12 comuni e la Provincia autonoma di Trento. Il contatto iniziale con la metodologia dello sviluppo umano proposta da UNOPS per la realizzazione delle giornate tematiche, ha comportato alcune difficoltà nei rapporti con le controparti locali che hanno trovato problemi nella comprensione della metodologia. Dopo il superamento di questi ostacoli, sono state organizzate le giornate seminariali su quattro delle cinque aree tematiche (esclusa la tematica ambientale), che hanno visto coinvolti non solo esponenti delle autorità locali, ma anche cittadini comuni affiancati da esponenti dell'imprenditoria e dell'associazionismo trentino. Comitati misti, composti dai volontari trentini e dai soggetti locali, sono sorti per dare continuità al processo iniziato con le giornate tematiche. Oltre alle risorse dell'UNOPS l'Associazione ha ricevuto risorse dal Comune di Trento, con le quali è stata aperta una linea di microcredito nel settore agro-rurale e zootecnico. L'Associazione progetto Prijedor è stata considerata idonea ad assolvere il ruolo del comitato cittadino.

È l'Associazione che mantiene i rapporti con le autorità locali attraverso incontri, che hanno una cadenza regolare. Ad essi partecipano gli esperti, presenti in ogni singola delegazione di missione, insieme ai rappresentanti delle rispettive amministrazioni e ai volontari. L'esperienza dell'Atlante ha fornito strumenti operativi e metodologici, con i quali i volontari di Trento hanno potuto intraprendere un'azione integrata per lo sviluppo della città. La stessa concertazione tra gli attori del processo ha aperto una fase di dialogo e di confronto che è proseguita nel tempo. Nel corso del 1998 l'associazione ha partecipato ad un progetto sperimentale di integrazione scolastica di alunni disabili.

## Partenariato Venezia-Sarajevo

La prima giunta retta dal sindaco Cacciari (1994-1998) ha istituito un ufficio per le Relazioni Internazionali e Comunitarie diretto da un consulente. A partire da questo momento il Comune ha articolato in maniera sistematica una strategia che doveva rispondere alle esigenze e agli stimoli provenienti dalla società civile veneziana, da un lato, e che aveva l'obiettivo di promuovere la città di Venezia a livello internazionale, dall'altro. Nel corso della suo secondo incarico, il sindaco Cacciari ha nominato un assessore per l'ufficio per le Relazioni Internazionali e Comunitarie. L'ufficio per le Relazioni Internazionali veneziano ha iniziato la sua attività intrattenendo rapporti, sia con il Parlamento Europeo, che con la Commissione Europea. Nel dicembre 1994, è stato, inoltre, organizzato a Venezia il primo Forum delle Città sulla Cooperazione Decentrata.

L'ufficio per le Relazioni Internazionali comprende anche l'assessorato alla cittadinanza delle donne e per la cultura della differenze, partecipa ad *EUROCITIES* e collabora con alcune delle Agenzie delle Nazioni Unite. Esso gestisce, attua e programma le iniziative di cooperazione internazionale e decentrata. Il primo contatto del Comune di Venezia con l'UNOPS è avvenuto, attraverso il MAE, nel 1994 con il programma PRODERE. Nel quadro di questo programma è stato realizzato il gemellaggio tra Ixcan in Guatemala e Venezia. Un'altra iniziativa alla quale ha partecipato il Comune di Venezia riguarda il progetto, riportato nell'Atlante, per la realizzazione del Centro Donna a Sarajevo, Il Comune di Venezia è stato presente a Sarajevo dal 1996 e ha operato in partenariato con l'OMS. I rapporti tra il Comune di Venezia e il Cantone di Sarajevo, consolidatisi fin dal periodo della guerra di Bosnia, erano espressione di un impegno politico della città nei confronti di Sarajevo allora sotto assedio. Il rapporto di gemellaggio tra le due città è anche la risultante di spinte molto forti della società civile, che trovano rispondenza nella motivazione del vertice amministrativo e nelle scelte di "politica estera" del Comune. La cooperazione con la città di Sarajevo, vista la massiccia presenza della comunità internazionale dopo il conflitto, è anche dettata dalla scelta strategica del Comune di acquisire rilievo internazionale alle proprie iniziative.

I soggetti locali coinvolti nella cooperazione decentrata con la città erano, oltre, alle associazioni veneziane già presenti, le aziende municipalizzate e la Camera di Commercio di Venezia a Sarajevo. L'area tematica, nella quale il Comune di Venezia ha lavorato, è stata la socio-sanitaria. Nella fase di post-conflitto il tessuto sociale della città bosniaca era recettivo e sensibile all'apertura di un Centro Donna; il Comune di Venezia aveva su questo fronte un'esperienza consolidata nell'attività del Centro anti violenza di Venezia.

La guerra ha completamente modificato la composizione demografica della città: è aumentato notevolmente a Sarajevo il numero di donne di estrazione rurale, che sono soprattutto profughe, provenienti dalle aree rurali della BiH, con un basso livello di istruzione e spesso in cerca di occupazione. Il regresso della posizione sociale delle donne in Bosnia, rispetto al loro ruolo durante il regime di Tito, è un dato di fatto; emergono, per esempio, in modo accentuato profonde differenze nella condizione della donna tra la città e la campagna, tra i cantoni della Bosnia Centrale e quelli di altre zone della Federazione. Un dato significativo circa la condizione delle donne è che dopo la guerra 12.000 di loro, in un'età compresa tra i 30-40 anni vivono sole in città, incontrando difficoltà di adattamento a questa condizione.

Il Comune di Venezia soltanto nel 1998 ha aderito all'iniziativa Atlante. L'attuazione dell'iniziativa di cooperazione decentrata, mappata nell'Atlante, che prevede la realizzazione del Centro Donna a Sarajevo è stata interamente delegata dall'ufficio alle relazioni internazionali del Comune al Centro Donna di Venezia, vede il Comune di Venezia come partner dell'OMS. Per la sua definizione e realizzazione è stata, infatti, applicata la procedura della concertazione, che ha visto coinvolte nella realizzazione del progetto, a livello locale, le autorità municipali e cantonali insieme ad un'ONG locale di donne e al centro anti violenza di Venezia, a livello internazionale, l'OMS. Il coinvolgimento delle autorità cantonali, accanto ad un'ONG locale, nella gestione di un progetto, che ha avuto come risultato la stipula di una convenzione tra questi due soggetti, ha costituito un'esperienza del tutto nuova per la Bosnia. La partecipazione di Venezia all'esperienza Atlante non ha dato, però, luogo alla costituzione né del comitato cittadino, né dei comitati locali. Inoltre l'esperienza dell'Atlante a Sarajevo sembra disperdersi tra le molteplici iniziative, realizzate dalla cooperazione internazionale, a partire dalla fase dell'emergenza umanitaria, per poi passare a quella della ricostruzione e dei rientri. L'entità finanziaria dei progetti di cooperazione internazionale in città ha posto le esperienze della cooperazione decentrata in una posizione di minor rilievo.

#### **4. Questioni emerse nell'Atlante relative alla realizzazione dei programmi di sviluppo umano a livello locale**

Questioni relative all'assenza di indicatori di misurazione dei risultati perseguiti

Uno dei principali problemi aperti dalla metodologia dell'Atlante e dei PDHL in generale è quello riferito a criteri di misurabilità dello sviluppo umano. Questa concettualizzazione infatti ha come riferimento l'individuo nel suo insieme, nella sua multidimensionalità che comprende anche numerosi elementi qualitativi riferiti alle capacità soggettive e ai contesti. Sulla

multidimensionalità dello sviluppo la riflessione teorica è ancora ai primi passi e quindi fornisce scarsi elementi per elaborare indicatori quantitativi. Si dispone di una definizione comparata dell'indice complessivo dello sviluppo umano, tuttavia sugli indicatori *ex ante* e su quelli per il monitoraggio del percorso dello sviluppo umano non esiste un consenso né un approfondimento teorico. Nell'approccio operativo dell'Atlante gli obiettivi non sono stati definiti previamente, ma sono stati considerati il risultato di un processo di interazioni di persone e territori. Cioè un risultato di beni relazioni messi in gioco. A maggiore intensità dei beni relazioni maggiori risultati si ottengono e viceversa.

Nell'Atlante la costituzione della rete è il primo obiettivo da raggiungere. Il numero di comitati, il livello di partecipazione, l'entità delle risorse mobilitate, il numero di attori coinvolti, sono considerati gli indicatori del successo del programma. Anche in questo caso non è possibile, secondo questa metodologia, fissare degli obiettivi previ: non esiste, ad esempio, un numero minimo o standard di comitati o di attori che determinino il successo o il fallimento dell'iniziativa. L'approccio dell'Atlante concepisce lo sviluppo come un processo del quale fanno parte attiva gli stessi destinatari del progetto - i membri delle comunità locali che interagiscono -, per cui determinare *ex ante* e dall'esterno i risultati, condizionerebbe l'identificazione dei bisogni e la commisurazione di questi alle risorse umane e finanziarie da mobilitare.

L'esperienza dell'Atlante e dei programmi di sviluppo umano costituiscono una sorta di laboratorio permanente, nel quale il processo di sviluppo viene promosso assecondando le spinte locali. I programmi di sviluppo umano sono concepiti come percorsi non precostituiti, da correlare strettamente con i contesti dove operano. Non si può quindi presupporre, secondo quest'approccio, una conoscenza su chi e quanti debbano essere i soggetti che partecipano al processo, né gli obiettivi da raggiungere. I risultati vengono considerati sulla base di indicatori definiti *ex post*, che misurano il livello raggiunto dal processo relazionale.

Si tratta di un approccio particolarmente originale, poco presente nella cooperazione internazionale standard. Da un punto di vista metodologico si presentano almeno due ordini di problemi: da un lato, si rischia una valutazione autoreferenziale, dove la responsabilità dell'impatto del programma dipende esclusivamente della consistenza (o inconsistenza) del processo relazionale, mentre la metodologia proposta manca di appropriati e specifici criteri di valutazione. Dall'altro lato, la rilevazione dei dati sulla partecipazione e sul tipo ed entità delle attività promosse sono fortemente legate al contesto - ogni programma ha una sua unicità -,

rendendo difficile un'elaborazione teorica di riferimento che permetta di guidare le future iniziative di sviluppo umano a livello locale.

### Problemi dei focal point

Un primo aspetto da rilevare è costituito dal fatto che non sono state identificate previamente le caratteristiche e il profilo dei *focal point*, in modo da fornire dei criteri di selezione chiari ai comitati che li hanno designati. Ciò ha comportato non solo una disomogeneità in termini qualitativi fra i *focal point* in Bosnia (44 in tutto)<sup>10</sup>, ma anche una notevole differenziazione operativa fra di loro. Nei quattro casi considerati è stato riscontrato un livello di competenza elevato di questi soggetti, anche se essi hanno adottato metodi di lavoro diversificati, adeguati ai singoli contesti. Un ambito nel quale la personalizzazione dell'incarico si manifesta in modo evidente attiene ai rapporti con la comunità locale, sia nei confronti delle amministrazioni, che dei cittadini. Il reclutamento informale dei *focal point* ha, quindi, attribuito un peso decisivo alle caratteristiche personali di questa figura: qualità professionale, background culturale, motivazioni ed esperienza sul campo.

Un secondo problema riscontrato nella figura del *focal point* riguarda i tempi di attuazione. In primo luogo i *focal point* non hanno potuto assolvere pienamente alle loro funzioni per la durata troppo limitata dell'incarico (4 mesi), visti i tempi necessari per far proprio l'approccio metodologico e approfondire la conoscenza della realtà locale. In secondo luogo in questo spazio temporale i *focal point* hanno dovuto operare, prima, in una situazione di emergenza e, successivamente, in una fase di transizione alla normalità. Quest'ambivalenza richiede conoscenze adeguate ai compiti differenziati, che non sempre una stessa persona è in grado di assolvere.

Un terzo problema emerso riguarda la necessità di migliorare la qualità operativa del *focal point*. Questi operatori hanno rilevato l'esigenza di percorsi formativi, sia prima, che durante il lavoro sul campo e fase di emergenza. Si è delineata, in particolare, l'esigenza di avere delle linee guida, più dettagliate rispetto a quelle contenute nel *Vademecum*<sup>11</sup>, per prendere le decisioni caso per caso. Un aspetto che è emerso riguarda la necessità di strutturare, per i soggetti incaricati a ricoprire questo ruolo, percorsi formativi e di *training*, nei quali l'Unops dovrebbe essere affiancato da istituti indipendenti specializzati in sviluppo internazionale e cooperazione, diritti umani e *peace keeping*, e nelle aree geografiche di riferimento. Ciò dovrebbe essere funzionale alla creazione di una

---

<sup>10</sup> Cfr. *L'Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, cit.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

piattaforma concettuale comune, sufficientemente aperta a meccanismi *learning by doing* emersi dalle attività operative.

Infine, un quarto elemento di criticità rilevato riguarda i problemi di comunicazione e di coordinamento tra i *focal point* stessi. Non sono stati creati, infatti, dei meccanismi di informazione a rete fra questi operatori.

#### Problemi dei comitati cittadini

Si possono identificare due tipologie principali di azione nella cooperazione decentrata. La prima si riferisce a quelle amministrazioni locali che hanno delle strategie internazionali e che si dotano di strutture operative per le attività di cooperazione allo sviluppo. In questi casi l'ente locale assume la *leadership* della comunità e si propone come punto di riferimento delle attività internazionali di tutti i soggetti locali presenti sul territorio. La seconda vede le organizzazioni della società civile promuovere direttamente l'azione internazionale della comunità locale, coinvolgendo le amministrazioni locali e fornendo ad esse una modalità di interventi risultante da attività già espresse dalla società locale. Le organizzazioni del mondo non governativo assumono, in tal caso la *leadership* della comunità locale nell'azione di cooperazione internazionale.

Questi due modelli organizzativi della cooperazione decentrata hanno influito sul percorso dell'Atlante, soprattutto, nella costituzione dei comitati cittadini. In questa occasione sono emerse delle tensioni tra la componente associativa e la componente amministrativa locale, espressione delle tipologie sopraindicate.

Due casi dai quali queste tensioni emergono in tutta la loro evidenza: la città di Bologna, dove non è stato costituito il comitato cittadino, perché l'amministrazione comunale non ha condiviso la creazione di una struttura nella quale l'ente locale viene equiparato agli attori della società civile. La città di Brescia, dove è stato, invece, costituito un comitato cittadino che ha le caratteristiche di un comitato locale di organizzazioni non governative. Va sottolineato, però, che l'approccio metodologico dell'Atlante ha consentito la coesistenza di forme diverse di aggregazione, senza stabilire, in termini di efficacia, la preponderanza di uno dei due modelli organizzativi dominanti.

Un problema comune alle due tipologie di comitati riguarda il coinvolgimento della comunità locale nella cooperazione internazionale, non solo le sue espressioni più sensibilizzate. Si tratta sia di problemi obiettivi legati alla difficoltà per mantenere un certo livello di attenzione su realtà percepite come lontane, che di problemi connessi all'articolazione dei comitati cittadini con le rispettive popolazioni.

Un ultimo aspetto che si può rilevare riguardo il Comitato Cittadino è dato dalla difficoltà a sostenerlo nel tempo. Si tratta di una struttura partecipativa con una forte componente volontaristica che, superata la fase di emergenza, ha difficoltà a mantenere la tensione e l'interesse verso un determinato contesto. Si pone, pertanto, la necessità di una qualche forma di istituzionalizzazione del Comitato Cittadino via a via che la fase di emergenza viene superata.

Informazione, divulgazione e aspettative sul progetto da parte degli attori coinvolti

Dal lato degli attori della cooperazione decentrata italiana è rilevabile un difetto di conoscenza circa obiettivi, strumenti, potenzialità dell'approccio metodologico dell'Atlante o comunque una scarsa incisività dell'informazione, che ha reso difficile la piena condivisione delle motivazioni di fondo del progetto. L'attenzione degli attori partecipanti si è, infatti, focalizzata soprattutto sui singoli segmenti della strategia dell'Atlante: allargamento dello spettro dei soggetti coinvolti, sviluppo di pratiche di concertazione a livello locale, inquadramento teorico metodologico degli interventi. È risultato per loro molto meno chiaro l'obiettivo di conferire alla cooperazione decentrata una valenza di più alto profilo nel quadro della cooperazione internazionale, estendendone l'azione e potenziandola nei processi di ricostruzione post-conflitto.

Gli attori coinvolti nell'Atlante hanno avuto difficoltà a collegare le modalità di intervento concepite nella fase di progettazione e la sostenibilità degli interventi stessi. Inoltre, non è stato del tutto superato il problema della dipendenza degli interventi nella fase dell'emergenza. Gli operatori che hanno intrapreso l'intervento nella fase bellica, soltanto in qualche caso, si sono sganciati dall'ottica dell'emergenza che, data l'esigenza di rispondere quotidianamente a problemi contingenti, induce a ragionare in termini di breve e brevissimo periodo e a considerare le prospettive di lungo periodo come un problema da affrontare soltanto in una fase temporale successiva.

Sul versante delle comunità locali bosniache, la conoscenza del progetto Atlante è sembrata limitarsi ad un ambito circoscritto di attori e di addetti ai lavori e anche la diffusione

dell'informazione sull'iniziativa non sempre è stata allargata all'intera comunità. Nella prospettiva del proseguimento dell'esperienza dell'Atlante e di una maggiore consapevolezza degli attori della decentrata sugli obiettivi e le motivazioni alla base dello schema metodologico sembra rilevante prendere in considerazione la questione della piena condivisione della metodologia da parte dei soggetti partecipanti al processo. Un coinvolgimento degli attori nella riflessione sul progetto Atlante permetterebbe anche di mettere a frutto l'esperienza cumulata, dando un contributo significativo per il seguito del programma in Bosnia-Erzegovina e per le prospettive di applicazione dei programmi in altri contesti.

Una maggiore conoscenza e visibilità dell'Atlante è riscontrabile nelle realtà nelle quali è stato realizzato anche il programma Print. Ciò è dovuto al fatto che il programma ha costituito dei gruppi di lavoro per disegnare le mappe dei bisogni con un ampio coinvolgimento della gente comune.

Una delle attività fondamentali dell'Atlante è stata l'organizzazione delle cinque giornate tematiche, occasione di incontro per i membri delle comunità locali, di elaborazione di proposte e di definizione delle loro esigenze prioritarie. Ciò ha creato delle forti aspettative su interventi concreti di cooperazione concreti, i quali sono stati realizzati soltanto in casi specifici (Prjedor, Zavidovici).

Problemi relativi alla contestualizzazione del progetto e le specificità del caso della BiH

La metodologia dell'Atlante si fonda sulla partecipazione e la concertazione degli attori della comunità locale, perciò questo percorso è fortemente condizionato dalle dinamiche locali, sia materiali che immateriali. Alla base dei programmi di sviluppo umano a livello locale c'è l'esperienza maturata in Centroamerica con il programma Prodere. Ciò ha configurato un modello fondato sul coinvolgimento diretto delle comunità locali (processo *bottom up*). L'Atlante in Bosnia Erzegovina, invece, si è dovuto confrontare con un tipo di associazionismo sociale risultato soprattutto da spinte provenienti dall'alto (processo *top down*). Questo processo, dopo la guerra, è stato rafforzato dalla massiccia presenza della cooperazione internazionale che ha dato luogo ad associazioni e ONG incentivate e dipendenti dall'esterno. In Bosnia-Erzegovina, dunque, il livello di coinvolgimento delle comunità, anche se diversificato al suo interno, è rimasto sostanzialmente debole.

Nella costituzione della rete, l'Atlante ha cercato di promuovere comunque l'approccio *bottom up*. Ha riproposto una metodologia di riferimento che ha posto al centro del processo di sviluppo la comunità e l'associazionismo locale. Un altro rischio sempre presente in queste circostanze è che

l'azione esterna, anche quella decentrata e partecipativa, possa rafforzare gli interlocutori istituzionali locali spesso provenienti da una sola comunità (quella maggioritaria e a volte più forte). In simili condizioni il riconoscimento dovuto alle classi dirigenti locali con simili connotazioni può anche vanificare gli obiettivi che un'iniziativa per la promozione della pacificazione e del dialogo inter etnico. Un elemento di criticità riguarda la necessità di migliorare le conoscenze delle realtà locali. Ciò richiede un'informazione costante e approfondita sulle condizioni politiche, sociali, economiche e culturali di queste realtà.

#### Problemi dei rapporti nel processo relazionale

Il progetto Atlante ha messo in rilievo il tema dei rapporti tra realtà politiche e sociali, locali, nazionali e internazionali, poiché esso ha previsto la partecipazione di soggetti collocati nei diversi livelli della cooperazione allo sviluppo, il loro coordinamento e lo scambio di informazioni. Il collegamento in rete dell'approccio della decentrata apre la possibilità di canali permanenti di comunicazione e collaborazione tra gli stessi attori della cooperazione decentrata nazionale e delle agenzie internazionali: essa offre l'opportunità ai primi di collegarsi in maniera più sistematica con le agenzie internazionali, con i governi centrali e le istituzioni politiche e amministrative di livello intermedio nel paese di intervento. Questi soggetti vengono coinvolti nell'iniziativa dell'Atlante in relazione al loro ruolo specifico, ma si trovano ad operare su un piano di parità, che dovrebbe stimolare la collaborazione e il trasferimento di conoscenze. Questo percorso favorisce un processo di sviluppo che parte dal basso, costruito tenendo conto che le attività a livello locale possono stimolare e arrivare ad integrarsi con i processi decisionali e gestionali di livello più alto (nazionale, internazionale). La costruzione di assi di concertazione tra la realtà locale e quella nazionale favorisce anche la ricerca della convergenza fra politiche micro, meso e macro, come base della sostenibilità del processo di sviluppo.

L'intensificazione del rapporto fra gli attori della decentrata, gli organismi internazionali, le strutture delle cooperazione bilaterali in Bosnia-Erzegovina, richiede, però, una maggiore strutturazione delle relazioni. Rafforzare il rapporto fra politiche locali e nazionali comincia dando continuità ai rapporti fra gli attori locali della decentrata e molti gli organismi internazionali coinvolti. Le scarse occasioni di incontro tra gli i soggetti coinvolti nell'esperienza dell'Atlante hanno provocato una perdita di fiducia nelle reali possibilità di consolidamento del metodo di lavoro proposto, che l'Atlante avrebbe agevolato ( con l'approccio integrato).

## Problemi relativi alla realizzazione dei progetti identificati nell'Atlante

L'Atlante che ha mobilitato risorse e ha coinvolto le comunità locali ha dispiegato solo in parte le sue potenzialità, visto che nell'Atlante stesso non è sistematizzata la fase di realizzazione dei progetti, la quale dà continuità alla creazione delle relazioni fra gli attori. La fase di mobilitazione delle risorse che dovrebbe seguire alle giornate tematiche, comporta tempi lunghi. Se si escludono i municipi, coinvolti nel PRINT, emerge una assenza di continuità tra la fase di confronto, maturata all'interno dell'Atlante, e quella della realizzazione dei progetti. Lo scollamento che si viene a determinare comporta il rischio di relegare l'iniziativa ad un ruolo marginale in Bosnia-Erzegovina, quando invece l'Atlante viene proposto come "programma quadro di sviluppo umano"<sup>12</sup>, capace di apportare originali contributi ed informare la metodologia della cooperazione decentrata allo sviluppo umano nell'area.

Sono emerse sull'Atlante e, più in generale, sui Programmi di sviluppo umano a livello locale (PDHL), anche delle critiche esterne: posizioni che non concordano con l'approccio allo sviluppo e all'emergenza adottato in questi programmi. Specificamente, si possono individuare due principali linee critiche. La prima riguarda il dibattito, in atto nella cooperazione internazionale, sugli obiettivi, le metodologie e gli strumenti dei programmi di aiuto. Per quanto riguarda i PDHL si solleva, specificamente, il problema della mancanza di criteri di misurazione, sia per la valutazione del loro impatto sulla realtà obiettivo, sia per svolgere il monitoraggio delle varie tappe dei programmi. La seconda linea di critica esterna si focalizza, da un lato, sul ruolo che i programmi di sviluppo umano possono assumere nel processo di revisione interna della cooperazione italiana; dall'altro, sul rapporto e la funzionalità di questi programmi rispetto alle priorità e agli obiettivi della politica estera italiana.

## L'Atlante e la cooperazione internazionale

Un primo aspetto oggetto da dibattito deriva dal fatto che l'Atlante e i PDHL si basano sull'approccio multidimensionale dello sviluppo. Ciò significa che assumono l'intrinseca ambiguità del concetto di sviluppo e negano le semplificazioni dello sviluppo positivista. Sviluppo e crescita, ben-essere e ben-stare, potenzialità e realtà, sono concetti differenti, talvolta irriducibili. Lo sviluppo, dal punto di vista dei PDHL, è dato dalla crescita (espansione dell'economia) più il cambiamento. Quest'ultimo è qualitativo, non dimensionale, è, dunque, riscontrabile, sia in termini

---

<sup>12</sup>*Programmi Italia/UNDP/UNOPS di sviluppo umano a livello locale*, rapporto del Technical Liaison Officer, maggio 1999, p. 115.

economici nel controllo sul processo produttivo (performance dei fattori di produzione, presenza di tecniche specifiche di produzione); che in termini di sviluppo istituzionale e di evoluzione nelle attitudini e nei valori. Andando in questa stessa direzione Myrdal definì lo sviluppo come “movimento verso l’alto dell’intero sistema sociale”. La misurazione dello sviluppo guardando alla sola dimensione economica risulta, dunque, riduttiva, se ci si riferisce alla più recenti teorizzazioni sullo sviluppo umano e sullo sviluppo sostenibile. Le dimensioni dello sviluppo sono molteplici e variano nel tempo e nello spazio. In questa accezione il benessere economico è solo una componente del benessere sociale, e lo sviluppo è un processo che incide sugli assetti istituzionali, sugli atteggiamenti e le opinioni, sulle dimensioni relazionali, ingenerando anche tensioni; per questo diventa rilevante guardare alle dimensioni qualitative dello sviluppo stesso.

L’approccio multidimensionale, proposto dall’Atlante e applicato ai PDHL, pone, dunque, il problema della misurazione dello sviluppo in termini non tradizionali. Per questo è necessario domandarci quali indicatori di misurazione dello sviluppo possano essere identificati in modo da individuare le variabili relazionali che contraddistinguono il processo e ci si deve porsi, anche, l’interrogativo se quest’esercizio sia realisticamente possibile.

La multidimensionalità dello sviluppo, così come viene intesa per la costruzione dell’indice di sviluppo umano, è comunemente accettata, tuttavia resta fermo che nella cooperazione internazionale si evidenzia una tendenza a considerare necessaria l’identificazione di *focus* tematici prioritari. Un risultato prodotto dal lavoro di coordinamento del DAC-OCSE, a questo proposito, è stato l’individuazione della riduzione della povertà e del miglioramento delle condizioni di vita dei poveri, quale *mission* fondamentale delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Sulla stessa linea si è espressa la Banca Mondiale che considera la riduzione della povertà come “il *benchmark* con cui misurare i risultati delle istituzioni internazionali di cooperazione allo sviluppo”.

Un secondo *focus tematico* della cooperazione internazionale emerso con forza negli ultimi anni riguarda gli aiuti a paesi dove si fronteggiano situazioni di post-conflitto ed *emergenze complesse*. Queste ultime, viste le loro caratteristiche, hanno dato luogo a iniziative di cooperazione, nelle quali l’aiuto umanitario è concepito come un *continuum* delle azioni per la riabilitazione dei contesti post-conflitto. Nelle emergenze complesse, il supporto della popolazione civile si affianca, infatti, all’azione militare di contenimento dei conflitti locali (guerre civili, conflitti etnici) e di ristabilimento della pace. In questi casi le politiche di cooperazione si intrecciano inevitabilmente

con le politiche di sicurezza (*peace keeping e peace enforcement*) della comunità internazionale, creando l'esigenza e lo spazio per approcci di cooperazione allo sviluppo di nuova generazione. Si estende, infatti, l'ambito dei soggetti del Nord e del Sud che partecipano ai processi, e la cooperazione opera in un'ottica che collega emergenza, aiuto umanitario, ricostruzione e sviluppo. I programmi di cooperazione che vengono realizzati in quest'ambito, non sono valutabili in funzione del loro impatto sullo sviluppo nel suo complesso, ma lo sono in relazione alla loro incidenza sulla realtà-*target* e sull'obiettivo identificato come principale.

Ciò pone due esigenze metodologiche: la necessità, da un lato, di migliorare la concettualizzazione e il quadro analitico dei nuovi *focus* prioritari della cooperazione internazionale e, dall'altro, di costruire indicatori di misurazione adeguati a tale quadro analitico, cioè idonei a valutare l'impatto degli interventi. Va ricordato che, sebbene siano stati fatti molti passi in avanti in proposito, occorre svolgere un approfondito lavoro analitico, poiché gli elementi di cui si dispone finora sono ancora insufficienti.

L'approccio dell'Atlante costituisce una prima formulazione metodologica per interventi in emergenze complesse. La metodologia presenta alcuni indubbi elementi di novità.

- Sostituisce la tradizionale analisi di fattibilità del progetto con la mappatura dei bisogni e dei rischi, operazione che coinvolge direttamente i soggetti partner i quali, attraverso la pratica partecipativa, individuano obiettivi, attori e risorse.
- Pone al centro del processo di sviluppo gli individui e le loro necessità, a partire dalle fasce di popolazione maggiormente escluse dalla vita economica, sociale e civile.
- Adotta un approccio integrato, in quanto mette in relazione le varie dimensioni dello sviluppo sostenibile e stabilisce una relazione di continuità fra la fase di emergenza e quella della riabilitazione e della ricostruzione.
- Conferisce rilevanza al territorio all'interno del processo di sviluppo. La dimensione territoriale non è concepita come uno scenario passivo dell'azione di cooperazione, ma, sia, come una "forza produttiva" in termini economici, sia, come possibile luogo di aggregazione e di coesione in termini sociali.

I problemi legati alla misurazione dell'impatto dei programmi di sviluppo umano derivano dal fatto che essi debbono essere confrontati con questi paradigmi, non con quelli più conosciuti dei micro o macro progetti di cooperazione, per i quali già esiste una formalizzazione metodologica piuttosto collaudata (*logical framework e ciclo del progetto*). Una seconda questione riguarda una debolezza

metodologica dell'approccio che ispira i programmi: la verifica interna dei risultati (l'automonitoraggio) non può costituire l'asse portante della valutazione di progetti che hanno come principio fondante una cooperazione che vuole procedere alla "soluzione di problemi". Il concetto del *problem solving* esclude, infatti, la possibilità che la valutazione possa consistere esclusivamente nella verificabilità interna dei risultati. Si richiede allora che i progetti siano passibili, non solo di una verifica su ciò che il programma abbia o non abbia ottenuto, ma di un controllo che, invece, sia più vicino a quello che l'epistemologia definisce "falsificazione". Questa prevede un controllo/valutazione intrapreso da soggetti esterni al processo di sviluppo, non necessariamente fautori dell'approccio.

Schematicamente nei PDHL possono essere identificate due fasi principali:

- La tappa dell'identificazione dei bisogni e dei rischi a partire della mappatura partecipativa (Atlante)
- La tappa della costituzione dei gruppi di lavoro per avviare la fase progettuale sulle tematiche identificate come prioritarie, a partire dai cinque campi d'azione dello sviluppo umano (educazione, sanità, esclusione sociale, sviluppo economico, promozione della democrazia).

Per quanto riguarda la prima fase gli indicatori di misurazione proposti dall'Unops, e utilizzati nel caso dell'Atlante in Bosnia, sono stati di due tipi: da un lato, indicatori che fanno riferimento alla costruzione della rete di soggetti partner (comitati locali, gruppi di lavoro, giornate tematiche, partecipazione di fasce di popolazione esclusa), dall'altro, indicatori sul livello di mobilitazione delle risorse finanziarie. Con questo approccio gli indicatori non possono che essere *ex post*: prevedere una valutazione con indicatori *ex ante* condizionerebbe l'autonoma scelta dei soggetti partecipanti, compromettendo l'orientamento dei programmi che adottano la logica del *problem solving*.

Si possono proporre, comunque, due correzioni di fondo all'approccio dei programmi di sviluppo pur mantenendo la logica *bottom up* e degli indicatori *ex post*. La prima riguarda, sia, la selezione degli indicatori, sia, il monitoraggio sull'attuazione che può essere svolto da un ente esterno in collaborazione con il gestore dei programmi. Questo dovrebbe essere funzionale, da un lato, ad alimentare l'informazione e la conoscenza nella rete, dall'altro, ad indicare ai responsabili politici del programma gli elementi di criticità che, caso per caso, dovessero emergere. Come già detto, la metodologia dei programmi fa essenzialmente leva sui risultati prodotti dal processo che essi mettono in moto e sul fatto di avvalersi, per individuare obiettivi di sviluppo commisurati alla

risorse effettivamente disponibili, della partecipazione di tutti gli attori presenti in una comunità. Il raggiungimento di questi obiettivi costituisce la verifica, operata direttamente dall'UNOPS e dai suoi funzionari, del successo dell'iniziativa. Questo modo di procedere presta il fianco a critiche circa l'eshaustività e l'imparzialità della valutazione.

Una seconda correzione riguarda la necessità di delimitare temporalmente la fase della mappatura. Cioè stabilire un arco temporale preventivo nel quale si definiscano il quadro complessivo dei bisogni e rischi, emersi nel territorio e un primo disegno della rete di soggetti partner. La delimitazione temporale permetterebbe di pianificare il lavoro di identificazione degli indicatori di misurazione, che si esplicitano nella seconda fase. Emergono così gli obiettivi da raggiungere, i soggetti protagonisti della fase progettuale e viene identificata con maggiore precisione l'entità delle risorse finanziarie necessarie. Si rende necessario, sulla base delle mappe di rischio e sulla base di come si configura la rete, identificare degli indicatori *ex ante*, dei quali avvalersi per la valutazione dello stadio progettuale.

Nel caso specifico dall'Atlante, prevedendo che a questa iniziativa faccia seguito una seconda fase, emerge l'esigenza di sostenere lo stadio progettuale con maggiori risorse e, anche, con una struttura operativa e gestionale più consistente. Nella seconda fase dovrebbe continuare il monitoraggio esterno, contestualmente al processo in corso; la figura del consulente-collaboratore, presente nella prima fase, dovrebbe essere sostituita con quella di un garante, esterno ed autonomo, che svolga il monitoraggio e la valutazione.

In riferimento ai programmi di sviluppo umano quando si parla di passaggio dalla prima alla seconda fase, si deve aver sempre presente la diversità dei contesti di riferimento. Per alcuni contesti si possono ipotizzare anche fasi di passaggio intermedio, nelle quali, in presenza di specifiche condizioni, si dispiegano soltanto alcune delle tematiche prioritarie. In questo caso si potrebbe pensare alla definizione di un *focus* tematico integrale, ma mirato, che potrebbe contribuire alla costruzione delle precondizioni che sono alla base dello sviluppo sostenibile. La promozione della democrazia, ad esempio, potrebbe essere il *focus* prioritario da promuovere nei contesti caratterizzati da regime autoritari o da stati disgregati. Una fase così concepita servirebbe a creare basi più solide per la tappa specificamente progettuale.

Si potrebbe definire una modalità di intervento integrata per lo sviluppo umano che avesse come *focus* prioritario la promozione della democrazia, inoltre si potrebbero prendere come tematiche di

riferimento alcune di quelle specifiche, emerse nel contesto bosniaco, che potrebbero caratterizzare anche altre realtà in fase di post-conflitto: la tutela delle minoranze, le donne (in Bosnia-Erzegovina un numero ingente di donne sono divenute capo famiglia a causa della guerra; molte altre sono vittime di violenza domestica), l'educazione alla legalità, l'educazione al rispetto dell'ambiente (l'inquinamento ambientale costituisce un tema di estrema importanza, tenendo conto che esiste in Bosnia un vasto patrimonio boschivo sotto il monopolio dello Stato) e la sensibilizzazione e la promozione dell'economia aperta.

### L'Atlante e la politica estera italiana

La replicabilità e i possibili sviluppi della metodologia dell'Atlante sono legati anche alla revisione interna della cooperazione italiana. Due linee di riflessione sono state avviate all'interno della DGCS: una si articola nella ricerca delle priorità tematiche della cooperazione (riduzione della povertà, *gender sensibility*, infanzia, micro e piccole imprese, emergenze complesse, ecc.) e l'altra, nella ricerca di una maggiore funzionalità e correlazione con le priorità strategiche della politica estera dell'Italia.

Per quanto riguarda la prima linea di riflessione la DGCS sembra voler adottare l'approccio dei programmi di sviluppo umano come modello per la cooperazione decentrata italiana. In quest'ottica, l'Atlante e i programmi di sviluppo umano, essendo dotati di un quadro metodologico di riferimento, offrono la possibilità di formalizzare lo spontaneismo intrinseco alle forze della cooperazione decentrata. Ordinando e coordinando la cooperazione decentrata, che, nel caso italiano, sta espandendo la propria rilevanza e ha, comunque, potenzialità ancora inesprese, l'approccio dello sviluppo umano locale ne fa una modalità di più alto profilo che può presentarsi come un possibile paradigma per la stessa cooperazione internazionale. Il fatto che la DGCS proponga i PDHL come metodologia per la cooperazione decentrata non significa, tuttavia, che la politica italiana di cooperazione abbia adottato la modalità decentrata come approccio caratterizzante e carattere distintivo della cooperazione italiana nel suo complesso. Anzi, la decentrata, e quindi i programmi di sviluppo umano, sono considerati soltanto una delle componenti della politica di cooperazione dell'Italia.

Restano aperte alcune questioni. Questo approccio quali dimensioni avrà? Quanto spazio verrà ad esso riservato all'interno della politica di cooperazione? La promozione dello sviluppo umano a livello locale potrebbe assumere l'aspetto più qualificante della strategia di cooperazione italiana nei prossimi anni? Lo stato dell'arte del dibattito interno alla cooperazione italiana non permette di

dare una risposta esauriente. Inoltre i programmi riconducibili a questa metodologia sono in fase preparatoria, o attuativa in diversi paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Cuba, Mozambico, Serbia, Sudafrica, Tunisia. La diversità dei contesti e delle problematiche che la cooperazione, realizzata con questi programmi, incontra, caso per caso, rende necessario, a maggior ragione, individuare un metodo di valutazione della loro efficacia, valido unanimemente. Specificamente i PDHL debbono essere rapportati, come già accennato, alle due nuove priorità della cooperazione italiana: emergenze complesse e lotta alla povertà.

Occorre allora porsi un'ulteriore domanda: l'approccio decentrato e integrale dei PDHL è proponibile come politica italiana per la riduzione della povertà e per affrontare le emergenze complesse? Per quanto riguarda l'*issue* della riduzione della povertà, lo studio CeSPI, apertosi con l'analisi dell'Atlante, potrà fornire un contributo nel primo semestre del 2000, quando si analizzeranno gli altri casi di studio (Mozambico, Sudafrica, Cuba e Tunisia).

Rispetto alle emergenze complesse o alle situazioni di post-conflitto, invece, tre fattori fondamentali sembrano dimostrare la validità della metodologia dei PDHL in situazioni di questo tipo:

- Il forte dinamismo spontaneo della cooperazione decentrata italiana riscontrato nei Balcani
- La maturazione in termini metodologici dei PDHL che hanno offerto un quadro di riferimento all'attivismo del mondo non governativo e degli attori della cooperazione decentrata
- La modalità gestionale del cosiddetto multi-bilaterale che offre certezze sulle risorse e sui tempi di attuazione. La struttura Unops, in quanto agenzia del sistema Nazioni Unite, oltre ai vantaggi gestionali, offre una copertura multilaterale di grande rilevanza nei contesti difficili e rischiosi.

L'analisi dell'esperienza Atlante in Bosnia-Erzegovina ha confermato alcuni elementi fondamentali:

- Il programma ha reso ordinata l'attività della decentrata e gli attori di questa modalità di cooperazione hanno riconosciuto – pur con le dovute proposte di correzione – nell'approccio dell'Atlante un metodo di lavoro funzionale e operativo.
- Il partenariato territoriale proposto supera il rapporto vettoriale donatore-beneficiario ponendo le basi per un dialogo fondato su base partenariale e sul principio del co-sviluppo. L'indagine di campo svolta mostra che l'azione esterna, promossa dall'Atlante, non si scontra con le realtà locali in cui opera, ma, d'altronde, non rinuncia ad incidere sulle dinamiche sociali interne (cfr. in particolare i casi di Zavidovici e di Prijedor).

- Offre all'azione di cooperazione un reale percorso di continuità fra la fase di emergenza e quella di riabilitazione.
- Il programma è stato in grado di mobilitare risorse dei soggetti partner della cooperazione decentrata e degli organismi multilaterali partecipanti: lo stanziamento iniziale di 1.040.000 dollari ha consentito di mobilitare 10.460.000 dollari.

I principali limiti intrinseci riscontrati nell'Atlante sono stati già indicati, sono, invece, molto più importanti i limiti creati dalle condizioni contestuali. Da una parte, l'azione della cooperazione internazionale in Bosnia-Erzegovina, nel quadro degli Accordi di Dayton, ha creato un contesto non favorevole alla promozione della partecipazione e della convivenza etnica, obiettivi cardine dall'Atlante. Ciò a causa, da un lato, della massiccia e non coordinata attività della cooperazione internazionale, che ha creato una realtà locale fortemente dipendente dagli aiuti esterni e, dall'altro, del meccanismo di tutela internazionale che ha rafforzato le egemonie etniche secondo il loro peso sul territorio. L'esperienza dell'Atlante in Bosnia si è mossa, invece, su una linea completamente diversa: ha promosso ed enfatizzato le spinte autonome e positive della cooperazione decentrata, in quanto modalità idonea alla costruzione di una partecipazione allargata delle comunità locali per favorire la convivenza fra i diversi gruppi etnici.

Un problema di particolare rilevanza è dato dal fatto che le risorse dell'Atlante siano state molto esigue in rapporto alle ambizioni del programma. Questo pone la necessità di avviare una riflessione più ampia sui PDHL che concerne l'evidente sproporzione tra le risorse e gli strumenti messi in campo, rispetto agli obiettivi di alto profilo (promozione della democrazia, lotta all'esclusione sociale, convivenza etnica) che questi programmi si pongono. Se la metodologia applicata nei PDHL fosse utilizzata solo per realizzare la fase della mappatura (cioè per il solo Atlante), potremmo dire che, probabilmente, le risorse impiegate siano state persino abbondanti. Se l'approccio, caratterizzasse, invece, un programma strutturato di cooperazione allora le risorse messe a disposizione per la prima fase, dovrebbero essere considerate decisamente esigue.

In relazione alle priorità della politica estera italiana questi programmi si profilano come uno strumento idoneo per operare in condizioni di emergenze complesse. È interessante rilevare come il nuovo attivismo della politica estera italiana, emerso nel caso dei Balcani, abbia trovato lo spazio per un dialogo proficuo con la politica di cooperazione e, in particolare, con la cooperazione decentrata. Con ciò non si vuole affermare che si tratti di un percorso facile e lineare, ma si vuole

rilevare la forte compatibilità fra gli obiettivi della politica estera dell'Italia e gli strumenti della cooperazione.

Questo dialogo può essere particolarmente produttivo su una fondamentale e specifica linea di azione: la costruzione, nel campo delle relazioni internazionali, di una strategia efficace che favorisca i processi di pace e di democratizzazione e che sia alternativa alla politica delle sanzioni internazionali indiscriminate. La posizione italiana parte, infatti, da due considerazioni di base: la prima che il meccanismo sanzionatorio di fatto non si è dimostrato efficace in nessuno dei casi nei quali è stato applicato; la seconda che la promozione della democrazia e della transizione democratica in paesi sotto regimi autoritari e illiberali debba passare per la via alternativa del dialogo con tutte le istanze sociali, economiche e politiche, presenti nei paesi afflitti da dittature. Per sostenere questa linea l'attività non governativa e decentrata assume, dunque, un'estrema rilevanza.

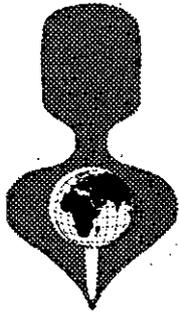
iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 20725  
17 MAG. 2000

---

BIBLIOTECA



**CeSPI**  
**Centro Studi di Politica Internazionale**

**CROATIA'S OPPORTUNITY:  
THE ROAD TO EUROPE AND THE CHALLENGE AHEAD**

**NINA LUZZATTO GARDNER**

May 2000

CeSPI  
Centro Studi di Politica Internazionale  
Via d'Aracoeli, 11, 00186 Roma  
Tel: + 39 06 69 90 630; Fax: + 39 06 67 84 104; e-mail: [cespi@flashnet.it](mailto:cespi@flashnet.it)

## **Croatia's opportunity: the road to Europe and the challenge ahead**

Nina Luzzatto Gardner\*

### **Introduction**

The parliamentary and presidential elections in Croatia earlier this year signaled a watershed for the country. A majority of Croats turned their back on Franjo Tudjman's legacy, supported a coalition of six opposition parties, led by Ivica Racan, leader of the Social Democrats (SDP) and elected as president Stipe Mesic, who had been Yugoslavia's last president before Croatian independence. This new government is striving to signal a new beginning for Croatia.

Croatia deserves attention, not only for the sake of the Croats themselves, but also because it raises the question of the potential spillover effect of Croatia's democratic shift in the Balkans, particularly in Bosnia and Serbia. Seen from this angle, it presents the international community with an opportunity to show the rewards of democracy, when troubled states make such a turnaround. Croatia's changes are too recent to establish their long-term effect in the overall structure of society. However, regardless of the lasting outcome, Croatia needs significant Western assistance in order to succeed, lest the conclusion be drawn that there is nothing to be gained by embracing democracy. The Croatian example can also provide insight into what instruments were used by the international community in working with opposition forces in Croatia to help this change come about, and attempt to draw lessons applicable elsewhere in the region, most notably in Serbia.

---

\* Member of the Council on Foreign Relations in New York. Nina Luzzatto Gardner was political officer in the UN Liaison office in Zagreb. Croatia and advisor to the OSCE High Commissioner for National Minorities from 1996-1998. The views held in this paper are wholly the author's own and do not reflect the position of CeSPI or any other institution.

This paper is a review of what has occurred in Croatia, highlighting the changes that still need to be made, what the international community can do to help Croatia find its place in Western institutions, and points at some of the challenges ahead. It does not, however, develop an analytical and comprehensive scenario of the country's future. Its conclusions reflect on what made democratic change possible in Croatia. These in turn may help us understand how to bring about the same result in Serbia.

For the last decade Croatia has only formally been a democracy: an imperfect democracy under the authoritarian leadership of Tudjman, but a system where political change – if energetically pursued – was possible, as the elections have proved. Change has come in the shape of a new political leadership, but the institutions that the Tudjman/HDZ (Croatian Democratic Union) power structure used to their advantage for the last decade are still in place. The first challenge for the new leadership is to resist temptation to preserve the apparatus of power that could be twisted to suit authoritarian rulers, and make the necessary institutional changes that will put Croatia on a sound democratic footing. What changes are currently taking place and what changes are still necessary for Croatia to become a fully democratic, market-oriented society?

### **Institutional and political reforms**

So far, in Croatia's flawed democracy, the President served as head of state, commander of the armed forces, and chaired the influential National and Security Council. He nominated the Prime Minister, could dismiss government ministers at will, and could dissolve the parliament in case of a no-confidence vote and appointed many local and regional government officials. These powers, in the hands of an autocratic and popular President, went unchecked.

One of the top priorities recognized by both Mesic and Racan in these first few months is to make the much needed constitutional and political reforms which will go a long way toward making Croatia a functioning parliamentary democracy. A key change will be to strengthen the cabinet and parliament by shifting the balance of power from the President to the Prime Minister. Among obvious difficulties, President Mesic and Prime Minister Racan have pledged to make progress toward this goal.

### *Judiciary*

There have been a number of institutional and practical obstacles that made it difficult for Croatia to perform as a democracy. The pervasive influence of the Croatian Democratic Union in institutions such as the judiciary, the media and the security forces is perhaps most noteworthy. For the judiciary, this meant excessive interference of the HDZ in the State Judicial Council. Judges were by and large selected for their political loyalty and ethnicity rather than on the basis of professional merit. A return to a more balanced judiciary from the municipal level to the Constitutional Court will restore confidence in one of the most fundamental branches of government. The new parliament recognizes the damage done and plans to introduce legislation in this regard.

### *Media*

The state television, HRT, which is the main source of news for 88% of the population, was controlled by the HDZ-run HRT Council and was clearly a ruling party mouthpiece. Broadcasts were heavily pro-HDZ, giving scant coverage to the opposition, if only in a negative light. The parliament has recently nominated a number of new directors and it is hoped that this team will provide balanced political coverage of all parties – including the new parties now in opposition. However structural change is still necessary: a new telecommunications and media law reorganizing HRT is a crucial next step.

Though there were some independent newspapers, such as the *Feral Tribune*, *Novi List* and *Jutarnji List*, during the Tudjman years the government restricted press freedoms, using courts and administrative bodies selectively to harass or restrain newspapers, radio and television stations critical of the government or out of its control. Government also maintained a virtual monopoly on distribution of magazines and newspapers, through the public company, Tisak. Competition in distribution is essential. The present government can now demonstrate how secure it feels in terms of legitimacy, by being as transparent as possible with regard to decision-making, by creating a free flow of information and repudiating the old practices designed to curb a healthy dialogue with the press.

### *Armed and intelligence services*

Civilian control of the armed and the intelligence services is yet another important element for a properly functioning democracy. Under Tudjman, the armed forces were essentially outside the Western tradition of civilian control. Not just the staff structure was military, as is normal, but the hierarchy of the Ministry of Defense was military, highly politicized and openly tied to the ruling party. Parliamentary control was non-existent.

Prior to the parliamentary elections, there was concern that the commander in chief would respect the outcome if – as it became increasingly clear – there would be an opposition victory. Tudjman's death and the consequent demise of the HDZ made this issue moot, yet the reform of the defense establishment remains critical, particularly while the country is still under a presidential system. The current debate on placing the Ministry of Defense under civilian (parliamentary) control and on who will be responsible for military appointments is a step in the right direction.

As regards the Interior Ministry and the various intelligence services, the President used to have the discretionary right to decide on practically all appointments and controlled the intelligence community completely. Here there is much work to be done to reduce the number of intelligence services and to make them more openly accountable. A special group has been constituted to review the organization of the services and suggest to whom they should be beholden: the President or Prime Minister. Change in this very sensitive area could have a powerful effect in reinforcing democracy and moving away from authoritarian tradition.

### **Compliance with international commitments**

In addition to the aforementioned institutional changes that would demonstrate Croatia's commitment toward creating a stable democracy, the EU and the US have clearly identified standards which must be met before Croatia is invited to enter Western institutions. The most important requirements are the following three: Croatia's active adherence to the Dayton Accords; the possibility of return for Croatian Serbs and other minorities who fled during and after the 1995 advances; and full compliance with the Hague Tribunal (ICTY).

### *Dayton*

Tudjman, though a signatory, never believed in or adhered to the tenets of Dayton. His regime had a complex relationship with the Croats of Herzegovina, who assured him a political power base, and looked to him rather than Sarajevo for leadership. The HDZ's heavy funding of this group and their noticeable influence in Croatian politics was object of much concern. Mesic seems to be facing this thorny issue straight on, choosing Sarajevo for his first official visit after his swearing in, and announcing that financing to the Herzeg-bosnians would be made transparent and reduced to a fraction of what they had been receiving. Mesic has also made it clear that Croatia has no plans to lay claim to part of Bosnia. This signals a deep change in the way Zagreb will be looking at implementation of the peace agreements, and at regional affairs in general.

### *Minorities*

Clearly another major issue is the way Croatia deals with its minority populations.<sup>1</sup> After having driven out 250,000 of its Serb minority population in the years following operations "Flash" and "Storm" in 1995, Croatia made it bureaucratically impossible for these refugees to return from their places of refuge in FRY and abroad. At the same time, a flood of Bosnian Croats, who in turn had been expelled from their homes, were encouraged to settle in Croatia – preferably in empty Serb houses and flats. The Tudjman government then spent the post-war years creating legal hurdles and providing instructions to local authorities to ensure that expropriated property would never find its way back into the original owners' possession.

It seems the new government has plans to take concrete steps on this issue by expediting procedures for Croatian Serb refugees to obtain proper citizenship documentation, help them return to Croatia. The process of amending discriminatory legislation regarding reconstruction and repossession of property has already begun. The new team will have to demonstrate their resolve in making Croatia a country of tolerance and diversity by showing no lenience toward ethnically motivated incidents and ensuring that the police enforce the laws in an even-handed way as returns gain momentum.

---

<sup>1</sup> Pre-war estimates of Croats of Serb ethnicity are 11%, and Muslim 4%; at present it is 4% and 1% respectively.

Because the new Croatian government has acknowledged its unilateral obligation allowing refugee return, they will need financial help to provide support for housing and infrastructure reconstruction. They will also need money to build houses for Bosnian Croats who are either unable or choose not to return to Bosnia. Return must start somewhere, and Croatia is presented with a unique opportunity to lead the way.

### *ICTY*

Finally, the international community requires full compliance with ICTY, which until recently has been spotty. During the months the government has been in office, the infamous Croatian indictee Mladen Naletelic "Tuta" was finally made available for a medical examination and handed over to ICTY. Previously requested – and denied – supplementary documentation is also being forwarded and the Croatian judiciary is cooperating with ICTY on on-site field investigations. The new declaration on formal cooperation with ICTY was passed April 14. Such open cooperation on a issue as politically sensitive and divisive as war crimes is an indication of the new Croatian government's good faith *vis-à-vis* their Dayton obligations.

### **Completing transition towards a market economy**

Croatia's economy was left in shambles after the Tudjman decade. Reform was scant and twisted to suit the interest of a clique. As a result, transition must be resumed, but this cannot happen until the economy is stabilized. Under Tudjman's stewardship, foreign debt tripled from \$3 billion in 1995 to \$9 billion in 1999. Many state run enterprises and businesses were distributed among Tudjman's family and friends, leaving Croatia and its major companies bankrupt. Most of the 50-odd banks are indebted to each other and there are daily reports of bank collapses. It is estimated that nearly \$7 billion has been illegally transferred out of the country since 1990.

Chronically short of cash to prevent inflation, Croatian economy has been unable to provide credit to would-be entrepreneurs. Open borders and reliance on the German mark as a parallel currency resulted in high imports and few exports, generating a current account deficit of 7% of GDP in 1999. In addition, the industrial and agricultural sectors are at a standstill.

Unemployment is at circa 19%, and much higher in areas affected by the war, and the standard of living for most of the population has yet to recover to pre-war levels.

The new government is only now discovering how bad the economic situation really is. The government has already had to bail out a number of banks by issuing 10 year bonds carrying a 5% interest rate per year and has to decide what to do about the massive number of bankruptcies expected in the next few months. The new economic team must establish a comprehensive strategy for economic reform, in order to seek cooperation from the international financial institutions – and do so as soon as possible, lest precious time be lost. The new team is also seriously committed to cracking down on corruption, which has plagued high levels of government in the old regime. On Racan's first day, Tudjman's associate Miroslav Kutle, widely regarded as the regime's foremost racketeer, was arrested for improper use of funds, as was a former Minister of Tourism. Other arrests are expected to follow.

Such confidence building measures help get the house in order, but more is needed to realize this country's indisputable potential, beginning with tourism on its still underdeveloped Adriatic coastline. However any kind of investment requires above all confidence that there will be lasting peace in the area. A Croatia determined to pursue economic development must be by definition a force for peace in the Balkans.

#### **What the international community can do to help**

Given these changes and providing that the process continues in this positive direction, it is both the international community's responsibility and interest to help Croatia in its endeavor to join the West and its institutions. As Croatia has chosen the euro-Atlantic option, the European Union should open an accession process for Croatia and the country should be allowed to join the North Atlantic Treaty Organization's (NATO) Partnership for Peace (PfP), and eventually, NATO itself. International financial institutions such as the World Bank (IBRD) and the International Finance Corporation (IFC), the International Monetary Fund (IMF) and the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) should be ready to provide assistance, and help create an environment where private sector investment can flourish.

### *European Union*

Putting Croatia back on the Europe track would be an important sign of support – and a relatively easy one too. Croatia and the EU had a draft trade and cooperation agreement ready for signature in 1995, before Croatia launched its attack in the Krajina. The new situation calls for the rapid finalization of a Stabilization and Association Agreement, open to eventual EU accession further down the road.

The Commission is recommending an estimated 300 million ECU<sup>2</sup> for the years 2000-2006<sup>3</sup>, though the amount has not been approved by the Council as of yet due to the fact that the budgets were drawn up long before the Croatian elections. A quick disbursement of EU monies<sup>4</sup> would have political impact beyond its monetary value, as financial aid, other than emergency assistance, has been withheld from Croatia for years.<sup>5</sup> The 18.5 million ECU in financial assistance for 2000, which the Commission is ready to disburse immediately will go primarily toward refugee return, support of job creation measures through micro-credits for small and medium sized enterprises, and technical assistance. This is a first but meager disbursement. One hopes that Brussels will be able to do better for this calendar year.

### *The Stability Pact for South Eastern Europe*

The European Investment Bank (EIB) should extend its mandate to Croatia as soon as possible to make the country eligible for condition-free investment loans, which could amount to at least \$300 million. The EIB has already positioned itself as the leading institution for the basic infrastructure investments that have to be made in the region under the umbrella of the Stability Pact.

---

<sup>2</sup> Unofficial figure.

<sup>3</sup> All other countries in the region have already been allocated significant funding. Bosnia, for example will receive 490million ECU between 2000-2006.

<sup>4</sup> The Rapid Reaction Fund suggested by the Commission in the Lisbon European Council meeting (March 2000) would be an excellent mechanism to get funds to Croatia by the end of 2000.

<sup>5</sup> EC Assistance to Croatia from 1991-99 has been euro 349,454 primarily in humanitarian aid in the pre-95 period. Euro 46.61 million is currently going to reconstruction assistance.

The Regional Funding Conference for Southeastern Europe of the Stability Pact (March 29-30) identified a comprehensive "Quick-Start" package of regional projects and initiatives developed within the framework of the Stability Pact and in addition to country specific donor programs. These regional projects and initiatives – whose implementation is expected to start within the next twelve months – aims to develop infrastructure, promote private sector development, support policy and institutional reforms, encourage democratization, reconciliation and security, and support the return of refugees and displaced persons. The euro 2.4 billion financial commitment made by donors and the international financial institutions will more than cover the first "quick-start" package of euro 1.8 billion requested. Croatia had five projects approved (predominantly in the motorway and railway sector) for euro 134 million and four "Near Term"<sup>6</sup> projects amounting to euro 237 million.

#### *WTO*

Croatia has also benefited from the EU's General System of Preferences (GSP)<sup>7</sup>, extended on a yearly basis, but is expected to join the World Trade Organization (WTO) shortly, which would consolidate and extend the gains Croatia has obtained under the GSP.

#### *PfP*

Given this sea change, the United States and its European partners should also facilitate concrete discussions regarding Croatia's PfP membership. NATO Secretary General George Robertson's welcome to Racan (February 15), inviting Croatia to join as an observer, was an encouraging beginning. It is hoped that in the next few months Croatia will be asked to become a full-fledged member.

In the same vein, individual countries should step up bilateral ties with the Croatian security forces, both armed forces and police. Interaction with western PfP partners can ensure that the military get accustomed to the role and responsibilities of the Armed Forces in democratic societies, and that even the more conservative elements feel included in the process of opening toward the West.

---

<sup>6</sup> Economically justified projects that can be prepared for tendering in 2-3 years. For further information on Stability Pact projects see [www.seerecon.org](http://www.seerecon.org).

<sup>7</sup> The value for Croatia is estimated at \$100 million.

### *International financial institutions*

The international financial institutions can contribute a great deal toward providing support to achieve sustained economic growth, create incentives to attract other financial flows, particularly foreign direct investment. The IBRD is ready to provide a Structural Adjustment Loan of circa \$200 million,<sup>8</sup> but this cannot be done without a bold reform strategy from the Croatian government. This reform must focus on promoting macro-economic growth and financial stability, establishing a smaller and more efficient public sector, promoting private sector activity through improvements in incentives and legal frameworks to encourage foreign investments, and supporting the development of a competitive market economy.<sup>9</sup> Other project funding may follow. The EBRD, already heavily present in Croatia, is reviewing its strategy and may have more financing available as well.<sup>10</sup> The IMF has offered a \$200 million Standby Arrangement but is still waiting to discuss terms and conditions with the new team, which is still consumed with the necessary overhaul of political institutions. A lack of a coordinated and articulated strategy of economic reform compounded by the recent resignation of Central Bank Governor Marko Skreb is of great concern.

### *Rating agencies*

The rating agencies can also give Croatia a boost if they provide a fair and not hurried assessment of a situation which is the midst of an overhaul, but that promises well. The agencies have descended on Croatia during the government's first few months in office:<sup>11</sup> it is hoped that whatever rating they attribute to Croatia will be a provisional one, and will be reassessed at the end of this year.

---

<sup>8</sup> Total lending and disbursement from 1991 to April 2000 for IBRD and IFC are as follows: 16 IBRD projects with euro 790 million in loans (euro 441.47 disbursed). 8 IFC projects for euro 69.64 million in loans (euro 33.60 disbursed).

<sup>9</sup> For an extremely comprehensive analysis of Croatia's economic situation and reforms the country should undertake, refer to the World Bank's white paper on Croatia. "Recent Performance, Vulnerabilities and Required Policy Actions" available at the Zagreb office's internet site [www.worldbank.hr](http://www.worldbank.hr).

<sup>10</sup> The EBRD has so far invested in 32 projects worth euro 1.7 billion (of which euro 559.5 million was its own capital). In 1999 it secured euro 46.43 million for eight projects worth euro 258 million. In 2000 the EBRD expects to invest euro 200 million, mainly in infrastructure projects.

<sup>11</sup> Standard and Poors gave Croatia a BBB- in 1997, Moody's BAA3, which is the lowest investment rating. Below this, there are grades of sub-investment rating, which means a company is investing at its own risk.

## Conclusions

Anyone observing the fast-paced change of events in Croatia cannot help but ponder what were the internal factors that made change possible in Croatia and what could cause a similar turn-around in Serbia. The international community should also assess what political instruments were (or were not) used in Croatia that could be repeated (or avoided) in Serbia. We should also try to understand what other special circumstances, unique to Serbia, exist that could facilitate change. These questions defy our capacity to provide final, precise answers at this time; however it seems worthwhile to review what worked in the one positive example we know of.— Croatia — and draw conclusions, albeit tentative ones.

### *Role of the opposition and waning nationalism*

Tudjman's Croatia provided the country with a ten-year transition period from communism to an authoritarian presidential regime, formally democratic but deeply flawed. This made it possible for the beginnings of a fledgling opposition to take root, and gain experience in the political arena. It is not by chance that the two leaders Croatia voted for in the latest elections had ample experience from the previous regimes. Croatia was also able to move away from nationalism as the overarching issue because there was less of a siege mentality than elsewhere in the region. As the citizens began turning their attention to the economic situation of the country and the rampant corruption of the ruling party, memories of the homeland war began to take a lower priority. These issues provided great support to the opposition, as they were able to focus their platform on the fact the Tudjman government was not improving people's daily lives.

### *Continued dialogue and inclusion in West*

Croatia was never isolated from the West in the way Serbia has been in the years following Dayton. While controversial, Croatia was admitted to the Council of Europe in April 1997, and was member of other institutions. Gaining access to these institutions also meant being under pressure to bring the country to conformity with certain Western standards and values. Though Croatia did not embrace many of these standards, they were considered, by some, goals to reach.

There was also constant international diplomatic activity both in Zagreb and in other key areas of the country throughout the 1995 war and up to the end of Tudjman's regime, which continued to make its views heard – whether appreciated at times, or not.<sup>12</sup> With their presence, foreign diplomats were able to forge contacts and create relationships with members of opposition parties. Some diplomatic missions are credited with having taken a very proactive and significant role in getting the present coalition of six together, which was fundamental in defeating the HDZ.

Similarly, the significant presence of international organizations and NGOs also contributed to debate and changes regarding civil society by working with and empowering locals, strengthening opposition organizations with financial and organizational support and providing training and technical expertise. The NGOs who worked particularly closely with political parties, trade unions, civic associations, and women's groups made perhaps the greatest impact. Training these groups on the use of polling, techniques of reaching out to new constituencies (rather than holding rallies with the same followers) and election monitoring, were particularly useful.<sup>13</sup>

Generally, Croatian citizens enjoyed freedom of movement. Croatian citizens had no visa requirement for most of Europe and were able to see firsthand the effects of neighboring countries' transition to a market economy, like Hungary and Slovenia. They also had the opportunity to obtain access to different sources of information.

### *Reflections on Serbia*

Clearly it is hard to draw direct parallels between the situation in Croatia and Serbia, but perhaps some lessons from Croatia are applicable. If we are to look at the strength of the opposition, and what issues they stand for, the current opposition in Serbia is much less united. Nationalism is still the coalescing factor. As long as Kosovo and Montenegro continue to be crisis points, and are perceived as issues of paramount national interest, debate will not be able to progress to other matters, such as the economy or civil liberties.

---

<sup>12</sup> The very active role of the Article 11 Commission (Commission of resident ambassadors formed to ensure that the Erdut Agreement – November 1995 – was being respected) is to be noted.

If the opposition must bring about change, it must find support in broad sections of the population. The international community should help develop civil society, as it did in Croatia. One way would be to support indigenous NGOs in carefully targeted decentralized projects. On the ground training of independent groups, such as the media and lawyers associations should also be accelerated. These are the people who will eventually be asked to revamp the legal and political structure of the country and they need Western support.<sup>14</sup>

The "siege mentality" does not help the opposition. On the contrary, bringing about as much contact as possible with the outside world for common citizens will implicitly underscore the effects of Belgrade's policies: the isolation, the backwardness of their country, and the lack of independent information. Preventing freedom of movement, through travel sanctions – partially suspended in February 2000 – has most likely been counterproductive in the international community's aim toward winning support from the Serbian people. The newly targeted sanctions are a better approach.

It is also up to the international community to show that it is not anti-Serb. This means concentrating more effort on making sure that the Serb community in Kosovo, which is a minority in its own right, is adequately protected and provided with some institutional voice. Unfortunately UNMIK and KFOR have not been seen as even-handed, thus greatly damaging the West's credibility in Serbia.

Regardless of what the international community does or does not do to export the lessons of Croatia, Croatia itself will be one of the first direct agents of change. Assuming the return process continues smoothly, a quiet flow of Croatian Serb refugees will steadily trickle back and will no doubt relay the news of what they find on the other side of the border. A number of Serbs may draw conclusions regarding policies that led them toward war in the first place and exile later and the relative economic and political position Croatia is in compared to

---

<sup>13</sup> The youth group, GONG, received significant funding from USAID and was fundamental in getting out the vote and election monitoring.

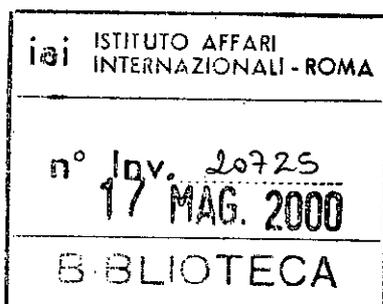
<sup>14</sup> Currently the financial support of various NGOs and governments to independent groups in Serbia is much higher than in Croatia. However, what is needed is more supervision, training and follow-through *in loco*, which has been difficult to effectuate in the present state of relations.

Serbia. Information, from a reliable source (and not one that could be viewed by fellow Serbs as Western propaganda) could have a major impact. This is why it is in the international community's interest for the return process in Croatia to be an unmitigated success.

It would be misleading to draw from Croatia's example the impression that – given the situation – we can expect a Serbian shift to democracy almost overnight. The present situation of both opposition and public opinion in Serbia indicate the likelihood of a prolonged transitional phase. It will need time for its opposition to develop, not only as a political force, but also in terms of moving away from nationalism as the only issue. The international community is going to have to live with this, as it contemplates a post-Milosevic scenario. Milosevic's successors will be as unpalatable, if not more so, than Tudjman was in Croatia, but they should, at least, make Serbia less of a menace to the region.

A period of stability will be a significant step in the right direction, even if it means, for a time yet, illiberal government. A minimal requirement is a government that is capable of providing stability in a context of increasing democratic legitimacy. This period of stability would provide time for civil society and democratic aspirations to begin taking root. Only once nationalism has subsided and people begin to expect a better standard of living will we begin to see the kind of democratic change in Serbia that we have witnessed in Croatia.

In the meantime, let us look at the one example of democratic and peaceful change in the region and make sure that it works. A stable, democratic and flourishing Croatia will be the best example the international community can use to demonstrate to the area, and particularly to Serbia, that embracing democracy has its rewards.



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY – 46<sup>TH</sup> ROSE-ROTH SEMINAR

“Conventional Arms Control in Europe: Implementing Dayton”

*Lieutenant General Carlo Jean, Italian Army*

*Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office*

*(Portoroz, Slovenia, 6 May 2000)*

1) In Bosnia and Herzegovina (BiH), as well as in Kosovo, the International Community (IC) is confronted with new tasks: those of state-, nation- and institution-building. Moreover, at the same time, it must provide the reconstruction and humanitarian assistance. Thirdly, the international community is faced with the shorter-term goals of creating a self-sustainable stability, of preventing conflict and of managing crisis. This third task can only be achieved by the NATO military presence. A local balance of forces, both in BiH and in the sub-region, is technically impossible. Any classical arms control agreement based on specific ceilings of heavy weapons, like the one between NATO and the Warsaw Pact, can only produce a marginal impact on the strategic stability. The dimensions of the real military potential is widely unaccountable. Factors like mobilisation of light infantry units, morale, morphology of the region – woody, hilly, etc. - play a foremost role. Only an implicit/explicit external guarantee can prevent a new conflict in the short/medium term. In the longer term, the military situation can only be stabilised through a global social and economic reform process. In this way, a co-operative security system - which turns to be the only conflict prevention system applicable in the area - could be built up. In the case of BiH, such a co-operation would be extremely difficult, if not impossible. It can only be achieved at the sub-regional (Bosnia and Herzegovina, Republic of Croatia and Federal Republic of Yugoslavia) and at the regional level (Article V- Annex 1-B, Dayton Peace Accords -DPA).

Arms control, both in its structural aspects (limiting the ceilings of heavy weapons) and in the operational ones (confidence- and security-building measures) plays a relevant role in this overall effort. Clearly, the approach to arms control adopted during the Cold War must be adapted to the new circumstances, and its role should not be overrated. I will come back to this point later on. Anyway, I want to stress since now that arms control should not be considered isolated from the other aspects of the security and stability agenda. It is just a component of the broad or comprehensive security system, as well as of the overall efforts of stabilisation.

2) Dayton, as well as the Stability Pact, envisage all the three baskets of security along the mainstream of Helsinki:

- Democracy- and institutions-building, as well as human rights and the rule of law;
- Economic development;
- Security, both at the internal and external level.

In the peculiar situation of BiH, the external and internal aspects of security are strictly intermingled. The latter are not only linked to social instability and organised criminality, but also to the relationship between the two Entities and the three constituent Peoples. The Constitution guarantees two of them, the Bosnian Croats and the Bosnian Serbs, the right of a special relationship with the neighbouring countries, that is with Croatia and the FRY. Bosnia and Herzegovina is a peculiar state with two (in practice three) Armies, and a “de facto” fragmentation exhibiting very weak joint institutions. Clearly, stability and state-building in BiH can not only be reached through horizontal co-operation - that is, within the stabilisation of the country, the sub-region and the region of South-Eastern Europe (SEE) - but also through vertical co-operation, that is participation in the Euro-Atlantic community (guarantee, partnership and, in the future, also membership).

The Dayton Peace Accords – Annex 1-B considers the three areas in three separate articles: Article II is related to Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina; Article IV to Sub-Regional Arms Control; and Article V to Regional Arms Control “in and around the former Yugoslavia”. In practice, between 20 states which are participating in the negotiations for their implementation. Moreover, it should be noted that the Stability Pact is practically related to the countries around Article IV. This more limited focus on a geo-politically, more homogenous, region could also ease the success of the Article V negotiations. By the way, the main advantage of Article V is the participation of the FRY, which is excluded from the Stability Pact until its present leader, indicted by the ICTY, leaves his office. Obviously enough, such a circumstance turns out to be a disadvantage as long as it is impossible for the international community to reach any agreement with an indicted war criminal.

3) To sum up, Dayton includes arms control into the framework of comprehensive security and stabilisation programmes within BiH and, additionally, tie the local with the sub-regional and regional dimensions. Therefore, they envisage three concentric circles: the internal, sub-regional and regional ones, in view of the integration of the area in the broader pan-European security system, i.e., as are considered in Vienna Document 1999 and the CFE Treaty. Clearly, the implementation of the Vienna and Florence Agreements – related respectively to Articles II and IV, negotiated and implemented under the auspices of the OSCE – would not have been feasible without the NATO presence, as well as the powers allowed by the international community to the SFOR Commander by Annex 1-A of Dayton and to the High Representative (OHR). These latter have been extended step by step by the Peace Implementation Council (PIC).

Annexes 1-A and 1-B follow very different logic, but are tied by a synergetic relationship: while the OSCE is based on consensus, NATO is based on the possibility to impose its own decisions. There is a clear-cut division of roles, which has performed quite well, permitting a remarkable success in the implementation of both Agreements.

The Agreements exhibit a different nature. The Vienna Agreement is open-ended, since there are no limits to transparency, contacts and co-operation provided by the CSBM. On the contrary, the Florence Agreement, focusing on the limitation of five categories of heavy weapons, is now fully satisfied. A further improvement could only be achieved through a modification of the Florence Agreement itself: first, through the elimination of the very generous exemptions that it provides to the Dayton ceilings; second through the decrease of such ceilings and, finally, through the extension of transparency, risk-reduction and co-operation-building measures to the sub-region. These improvements are quite hard to reach due to the situation of the FRY. On the other hand, bilateral co-operation between BiH and Croatia is now feasible, which could bring uni/bilateral agreements between the two countries. We are moving in this direction without opening the Pandora box of renegotiations of the entire Article IV.

One final remark: the core of the Dayton security construct is based on the link between the local, sub-regional, regional and, in perspective, pan-European arms control provisions, with the external guarantee offered by NATO, as well as the long-term institutional, political and social stabilisation. Dayton has introduced an innovative approach in this area and created, in an incredibly short time, a sufficiently trustable environment to permit more intrusive measures and intensive co-operation. More than 7000 heavy weapons have been destroyed; the notification and inspection regimes have been consolidated; no major discrepancies emerged from the inspections; transparency has also increased in the fields of defence budgets, foreign military assistance and police forces; some co-operative measures have been scheduled in view of enhancing the stability between the Entities, and of the creation of a State dimension of security and defence in BiH; and the military spending, personnel and posture of Armed Forces have been reduced by roughly 15% in 1999 and another

15% has been pledged for 2000. A comprehensive review of the structures of the Armed Forces of the two Entities (EAF) is being investigated under the auspices of the Standing Committee on Military Matters (SCMM). The participation in international solidarity efforts in the areas of peacekeeping and disaster relief is under consideration. Italy has offered a joint exercise for a joint BiH battalion; Croatia, thanks to the support of other countries and international organisations, is considering organizing next year an exercise on disaster relief. The SCMM has improved its capabilities – but considerable progress is still required, which will require the approval of a law on security and defence of BiH. The Military Liaison Missions (MLM) between the Joint Command of the Federation and the General Staff of Republika Srpska (RS) are operating regularly.

The yearly report of 1999 is attached, to provide a more comprehensive view of the achievements reached in implementing Articles II and IV. The implementation of both Agreements overcame much political turbulence in 1999, showing the engagement and willingness of the Parties to fulfil their obligations. The results achieved so far in 2000 are encouraging. A more concrete assessment could be made after the Review Conference of Article IV scheduled next June and that of Article II in January 2001. Undoubtedly, the results will be influenced by the political evolution both in BiH and in the sub-region, as well as by the achievements of the negotiations on Article V and the Stability Pact, especially Table III.A, which deals with strategic security.

4) Rather than examining the details, I think it would be more interesting, during this meeting, to evaluate some general issues. The tasks of implementing Dayton, as well as the UNSC 1244 Resolution, are very complex. In some ways, what we are doing represents the continuation of the war – or, if you prefer, of the international military intervention - through other means. It is very complex because the state-, nation-, democracy-, institutions-, free market-, rule of law- building is not only difficult in itself, but also because this process necessarily erodes the power of the existing local leaders. They have led the conflict and to some extent contributed to the beginning of the war. Their political legitimization and economic interests depend on the maintenance of the instability. No economic “conditionality” is sufficient to persuade the present élites to reduce their power. Also the so-called “ownership” policy has so far reached only marginal results, because of the divergence of the local political agendas from that of the international community.

Only a unity of command at the different levels and sectors can produce coherence and develop any possible synergy. The notions of “conditionally” and “ownership” must be flexibly adapted to the present circumstances in an integrated way. In this field, many difficulties arise, also stemming from some pluralism of the international institutions and organisations operating in the various fields, in the same area (and sometimes overlapping on the same field!). These difficulties cannot be completely overcome by any co-ordination mechanism, due to the practical impossibility to establish a hierarchy between the different institutions of the international community. They could only be limited by giving sufficient powers to the OHR in BiH, the MINUK or the Stability Pact Special Co-ordinator.

These inconveniences have been reduced in the military field, because of a very clear division of roles and an easier co-ordination between NATO and the OSCE. SFOR guarantees, thanks to its prerogatives and powers, a general framework of security in BiH. The OSCE implements the arms control agreements. Both SFOR and the OSCE, together with the OHR and the UN, agree to the formulation of the strategy to be followed in the field of institutions building, professionalisation and democratic control of Armed Forces, etc.

5) As far as arms control is concerned, both structurally and operationally, it should be noted that arms control is not the same as security, but that it is only a component of the security. In the past, arms control was only the result of a victory or of a truce between enemies. Generally, the

victor imposed it over the defeated. Now, in the post-cold war situation, it has become a means to create or enhance the stability reached through a limited international intervention. Two main features distinguish the new arms control policy in the post-bipolar world: the first is related to the reduced importance of the "bean count", that is of the ceilings on the platforms of heavy weapons systems; the second, to the growing importance of the local and sub-regional dimensions in relation to the regional and the global ones. This leads to the problem of how to link the different levels, taking into account the necessity of the indivisibility of security in the European space.

6) As far as the first point is concerned, the new arms control measures should not only concentrate on the platforms, but also take into account the qualitative aspects of the military power (both weapons systems and equipment, like reconnaissance, command and control, etc., as well as its "intangible" or "soft" aspects, like morale, training, etc. For their nature, these latter are unverifiable.

The only way to decrease the danger that any arms control agreement could become marginal or irrelevant is to move from a system based on the concept of the balance of power to one based on co-operative security. This latter clearly overcomes the fields of interest of arms control, since it involves mainly the political dimensions, both internal and sub-regional. By linking traditional arms control to the political realities, passing from a posture or/and military capabilities-oriented to a mission-oriented approach, also the intrinsic military potential of the societies and economies could be taken into account. The implementation of this concept requires quite a long time, both in Bosnia and Herzegovina, in the Sub-region as well as in the Region. In the transition phase, only an external guarantee - which only NATO can offer because of its power and credibility - could prevent a new conflict.

7) Secondly, the new arms control logic must reflect the growing importance of the local and sub-regional levels. This approach is the only realistic one, in the view of the geopolitical fragmentation of the Balkans and the peculiarities of the different situations. The risk of "ad-hocism" must be avoided. Actually, it could be extremely destabilising, involving the danger of separating the local from the regional and global security. In this respect, Dayton constitutes an example and its implementation a case study, which is also useful in other contexts. This is the only way the international community could shift from an approach assessing the concepts of security and stability in terms of balance of technical capabilities towards a new approach focussed on the balance of strategic/political capabilities. The progress at the local level, like in BiH, permits progress at the sub-regional, regional and pan-European levels. The borders between military contacts and co-operation, the risk reductions provision considered in the arms control agreement and the establishment of a co-operative security system have become extremely porous. Arms control has become an instrument for creating such a system.

This is the only way arms control could still guarantee its usefulness, concentrating on its specific agenda. An enlargement to all "broad" security issues could, in effect, water-down its potentialities. Anyway, the interrelationship between arms control and the other aspects of security should always be considered because of its relevance.

8) The main issues, envisaged by the co-operative security agenda for a self-sustainable stability of BiH, to transform the present truce and unstable balance of forces, are the following:

a) *Reinforcement of the Joint Institutions*, especially of the SCMM, but also of the Joint Presidency and of the Ministry of Foreign Affairs. This requires a definition of the State dimensions of security and defence, necessary not only for the co-operation between the EAF (with the principles of complementarity and subsidiarity), but also for the participation of BiH to the co-operative initiative of the international community (Partnership for Peace (PFP) programmes, SP, UN Peacekeeping Missions, etc.).

- b) *Improvements of transparency in the fields of defence budget and planning, and in that of risk reduction, also by means of an aerial observation system.* The establishment of efficient external arbitration mechanisms, possessing sufficient authority and credibility, is essential in this field. In BiH, the situation is good: actually, on one hand, the OSCE enjoys the support of SFOR; on the other hand, the Vienna Agreement provides for the arbitration through impartial assessments by the Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office in case of unusual or dangerous military activities.
- c) *Measures of transparency in the fields of mobilisation, police and paramilitary forces, weapons manufacturing facilities, ammunition stocks, military deployments and training, foreign military assistance, etc.* These measures are also required to support the efforts of the international community in order to reduce the military spending and to save money for reconstruction.
- d) *Democratic control of armed forces, implying the professional action of the military, which were until now deeply involved in politics, also through their special services and veteran associations.* All the bodies of the international community present in BiH are making a huge effort in this direction, from the OHR, to SFOR and the OSCE.

Parallely, an effort has been made to change the military culture, especially through the OSCE "Code-of-Conduct" workshops and the stimulation of security studies in the BiH Universities. These latter are, compared to the Western standards, highly politicised, but undoubtedly less than the military techno-structures. A sizable effort of investment in young human resources should be pursued, in this field, to form experts who could support the Parliamentary Commissions and the media.

8) A stabilisation of Bosnia and Herzegovina could only be reached through the stabilisation of the entire region and with the establishment of a co-operative relationship between the different countries. Bosnia and Herzegovina is, structurally, a mini-SEE. Success of the international community in Bosnia and Herzegovina is also essential for the Stability Pact. Undoubtedly, the marginalisation of the FRY, though necessary, hinders the attainment of a sub-regional and regional stabilisation. Belgrade has so far conveniently complied with its obligations within Article IV and participates actively in the Article V Negotiations. These could prepare the reintegration of the FRY in the regional security system, when the political situation will change in Belgrade. Any arms control agreement shouldn't be seen as a static instrument, but as a dynamic one, to be adapted to the circumstances, to take advantage of all the opportunities to increase transparency and co-operation. This adaptation is now clearly impossible. The situation could worsen in case of troubles in Montenegro or in Sandzak. The prevention of a new conflict has the highest priority.

As far as Bosnia and Herzegovina is concerned, there are positive events that could enhance the possibility of a more stable security. First, NATO's success in Kosovo and the more robust behaviour of SFOR in cases like the operation Weststar in Mostar and the arrest of Mr. Krasnjik. Second, the political change in the Croatia. This latter could play an important role for the stabilisation not only of the Croatian areas of Herzegovina and of Central Bosnia, but for the entire country. Third, the increase powers given to the OHR that are essential to build a state dimension of security and to enhance co-operation between the EAF.

9) Geopolitically, the Balkans are divided into two poles: one is in the northern area, historically characterised by the competition between the Croatian and Serbian nationalism; the second, in the South, dominated by the Albanian problem. In the South, with the Sofia Process, the level of co-operation of the countries of the sub-region, both between themselves and with NATO, is well developed. In the North, we should first reach a similar level of co-operation, to later integrate the North with the South and both into the Euro-Atlantic community. Croatia could play a pivotal role in enhancing a co-operative security system with Slovenia and BiH, in particular

Croatia and BiH could co-ordinate their efforts of co-operation by participating in the Stability Pact, in the NATO SEE Initiative and in the PFP programmes. The creation, in the framework of the Stability Pact, of a German-Croatian Centre for SEE in Zagreb could remarkably support the attainment of these goals, acting as a sub-regional "think-tank".

Article V on one hand, the Stability Pact on the other, could be a useful framework to link the horizontal co-operation in the sub-region and region to the vertical co-operation with the Euro-Atlantic institutions. In the real world, there are no magic wands. Stabilisation of the region requires a long time. As said before, during the transitional period the presence of NATO forces will be necessary, as guarantee against the burst of new conflicts, while the institutional reforms, the economic development and the patient action of the UN, OSCE and the Council of Europe will build new stable structures, both local and regional, reducing the huge costs and risks of the present direct NATO military presence.

Attachment: Yearly report

**Implementation of Article II (Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina) and Article IV (Sub-Regional Arms Control)  
Annex 1-B, Dayton Peace Accords in 1999**

*By Lt. Gen. Carlo Jean, Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office*

**1) Introductory Remarks**

The implementation of the Vienna (Article II) and the Florence (Article IV) Agreements has only been partially hindered by the reactions of the Parties to the turbulence in Bosnia and Herzegovina (i.e., removal of the President of Republika Srpska from office; Brcko arbitration; arrest in Vienna of the Chief of General Staff of the Republika Srpska Army during a seminar co-sponsored by the OSCE and Austria) and in the Sub-Region (the Kosovo crisis). The only actual negative impact on the implementation of both Agreements was the postponement of some inspections, and other activities, which have subsequently been rescheduled.

The scheduled inspections and visits to Weapons Manufacturing Facilities and units will be completed by the end of the year, with a total of 64 inspections (both Article II and IV) and 10 visits conducted. Armaments, which exceed the Agreement's limits (for the introduction into service of new equipment), have been regularly destroyed. The professionalism of all four Verification Centres and of the inspectors has improved as a result of specific training courses and with the generous assistance offered by twenty-six (26) OSCE countries.

Also, the Information Exchange as well as the substance and timely transmission of notifications required by the Agreements, have greatly improved. In particular, the Parties of Bosnia and Herzegovina demonstrated a clear understanding of the Article II Risk Reduction mechanism, which empowers the Personal Representative to investigate, and provides the Parties an assessment of any dangerous or unusual military activity.

To sum up, the implementation of both agreements has been very successful and the Parties deserve appreciation for their engagement and efforts to fully comply with their obligations.

**2) Article II – (Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina)**

a) The logic of the Vienna Agreement is very similar to that of the Confidence- and Security-Building Measures Document used during the Cold War, with some important distinctions relating to Risk Reduction and to voluntary measures. These latter pursue the goal not only of increasing transparency and reciprocal trust, but also co-operation, co-ordination and complementarity between the Armed Forces of the two Entities. In this way it should be possible to promote the transition from a system that is based on the unstable balance of forces, only guaranteed by the expensive SFOR presence, to a stable and self-sustainable co-operative, if not integrated, security.

Apart from the priority efforts to fully implement the Agreement, particular attention has been devoted to the increase of "co-operation" with all the involved international organizations. To this effect, a system of co-ordination has been established, not only with the OSCE Mission, but also with the Office of the High Representative and SFOR. That system is based, first on the agreed yearly goals and, then on an "action plan"; encouraging the Parties to participate with a pro-active approach. In particular, advantage has been taken

of the decision-making capabilities of the Joint Consultative Commission to approve this "action plan". The Representatives of the Parties within the Commission deserve appreciation for their willingness to reach compromise, notwithstanding the well-known political difficulties and divergences, especially in the Federation of Bosnia and Herzegovina.

b) As far as the implementation of the compulsory measures provided by the Vienna Agreement is concerned, some achievements merit special mention:

- For the first time, a notification has been provided on the defence outlays of the previous year and the authorised budgets for 1999. Moreover, the Parties provided a detailed report on the foreign military assistance they have received.
- The functioning of the Military Liaison Missions between the Defence Staffs is governed by Standard Operating Procedures which have been agreed by the Chiefs of the Defence Staff of the Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska.
- Also, for the first time, the Parties exchanged information about their Defence Related Matters, which replicates, although partially, the Vienna Document 1994 format.
- The effectiveness of the Delegation of Bosnia and Herzegovina has dramatically improved with the decision of the Joint Presidency to adopt a rotational system between the different components.

c) As far as the co-operative and integrative voluntary measures are concerned, the following must be mentioned:

- A "Seminar on Democratic Control of the Military" was held, which was related to the transparency of defence planning and budget, to the State dimension of security and to the defence doctrine of Bosnia and Herzegovina and its Entities. This seminar was followed by seminars in Switzerland, Austria, as well as visits to some defence establishments and contacts with the Parliaments of OSCE countries. The participants offered recommendations to the Joint Presidency and the Standing Committee on Military Matters -- the body who has established specific working groups-- to develop proposals for reduction of defence budgets, for an appropriate defence posture and for the military doctrine of the State, which will be in compliance with the provisions of the Constitution of Bosnia and Herzegovina.
- A "Seminar on Security Studies" was held, which permitted the creation of an Inter-University Steering Committee for Security Studies in Bosnia and Herzegovina and is composed of the Rectors of the Universities of the country. Five research projects and a seminar have been approved, supported by Italy, the Western European Union Institute for Security Studies, the Marshall Center and various other organizations and foundations. All projects must involve at least three of the Universities. Particular reward will be given to projects in which the research team is able to reach a compromise on the conclusions and recommendations. The research projects are related to the following issues: "The Geo-Political Role of Bosnia and Herzegovina in South-Eastern Europe"; "New Arms Control and Confidence- and Security-Building Measures for the Stability Pact and Article V, Annex 1-B, of the Dayton Peace Accords"; "Geo-Economics of Bosnia and Herzegovina: the Security Dimensions"; "Problems Related to the Re-entry of Refugees: the Bosnia and Herzegovina Experiences"; and, "Integration of Bosnia and Herzegovina in the Euro-Atlantic System."

An approved seminar will focus on the "Constitutional and Institutional Aspects of Security and Defense in Bosnia and Herzegovina and the Entities", a subject that is of a legal nature, related to the interpretation of the Constitution, but which is generally submitted to a political approach and backed by the divergence between the Parties.

- A seminar on "Humanitarian International Operations and Co-operation between Armed Forces and Non-Governmental Organisations" was scheduled in the time period 26-28 November 1999, with the aim to develop common manuals and procedures between the Entity Armed Forces. It is similar to a seminar held last year on "Support of Armed Forces in Case of Natural or Man-Made Disasters." Unfortunately, the Federation wasn't able to reach an agreement on the division of the 60 slots available between the Bosniac and the Croatian component. To avoid the absence of a component, the seminar has been postponed, as well as another workshop.
- Workshops on the OSCE Code of Conduct have been organised for Brigade and Battalion Commanders by the German School of Innere Führung.
- An Aerial Observation system has been approved to reinforce transparency and trust. Initially, it will be linked to the Risk Reduction Measure, but a study will be made to consider expanding the initiative, especially as a Confidence- and Security-Building Measure in the area around the Inter-Entity Boundary Line. This represents the first achievement of real co-operation between units of the Entity Armed Forces.

d) Goals and Programme for 2000

The goals to be achieved in 2000 and the outlines of the related "action plan" have been developed in coordination with the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina and discussed in the Joint Consultative Commission.

The goals are twofold:

- To implement the postponed activities and to consolidate the achievements reached in 1999. In particular: transparency of the defense budgets (an international team of budget experts and cost analysts, led by the United Kingdom and France, will operate in the Entities' Ministries of Defence); reduction of the military postures; reinforcement of Joint Institutions of Bosnia and Herzegovina; and co-operation between the Entity Armed Forces, starting from the non-military aspects of security (CIMIC/CEP and Petersberg missions), to expansion into the field of security and defence concepts for Bosnia and Herzegovina.
- To increase the possibility of international co-operation of Bosnia and Herzegovina with the OSCE and with other international organisations in "partnership building measures," with a view towards future integration.

In parallel, next December, the Inter-University Steering Committee on Security Studies will discuss the program for the year 2000: (research projects; other activities such as seminars; education of experts; material and equipment, such as equipment for networking the data bases of the Universities and connecting them to the international network of security studies). Moreover, involvement with the security experts and institutes of the Stability Pact countries is forecast.

**3) Article IV (Sub-Regional Arms Control)**

a) Achievements in 1999

- The Parties have assumed, very effectively, the Chairmanship of the Sub-Regional Consultative Commission and particular appreciation should be given to the Republic of Croatia for overcoming the difficulties caused by the Kosovo crisis.
- During this crisis, the Federal Republic of Yugoslavia unilaterally suspended its implementation of the Florence Agreement, which continued between the other four

Parties by informal meetings of the Sub-Regional Consultative Commission and the continuation of the scheduled inspections.

- At the end of July, the Federal Republic of Yugoslavia cancelled its suspension and, at the end of September, provided a completely new Information Exchange. A new inspection plan has been approved and all the inspections will be completed by the middle of December 1999.
- The inspections completed so far have been conducted in a very efficient and co-operative way and all the Parties (including the Federal Republic of Yugoslavia) requested OSCE assistance for both the inspection and the escort teams. This demonstrates the will of the Parties to completely implement the Florence Agreement. And, no major discrepancies have emerged so far in the notified data. Unfortunately, no agreement to put Bosnia and Herzegovina in condition to comply with its obligations and rights in the field of inspections has been reached so far. Therefore, the two inspections of Bosnia and Herzegovina scheduled in the Republic of Croatia and in the Federal Republic of Yugoslavia had to be postponed.

b) Programme for 2000

The main efforts will be devoted to the continued implementation of the Agreement, particularly regarding the inspections of undeclared sites ("challenge inspection"). France and Germany will provide a specific training course for such inspections. Regular declared site/challenge inspections will increase transparency, trust and confidence.

Moreover, the Parties will be encouraged to adopt voluntary limitations to the exemptions which the Florence Agreement provides in relation to the Dayton ceilings, and possibly to also adopt voluntary reductions of these latter. The reductions should be extended to the defence budgets and the uniformed personnel. Both should be aligned to the average levels existing in the neighbouring countries.

**4) Final Assessment**

a) To sum up, the implementation of the Vienna and Florence Agreements has continued successfully in 1999 and has created the conditions for further achievements to increase the stability in Bosnia and Herzegovina and the Sub-region.

b) Particular effort must be made to overcome the resistance that inhibits the achievement of a self-sustainable stability in Bosnia and Herzegovina and to encourage and increase the co-operation between the Entity Armed Forces, in particular between the two components of the Federation. They show no progress of co-operation and integration, but growing divergences and struggles are clearly visible. The integration of the Federation Army constitutes a necessary, though not sufficient, condition for the co-operation and co-ordination within the two Entities' Armed Forces. This can only be achieved with a real reinforcement of the Joint Institutions, with the establishment of a State dimension of security and defence, and with the "westernization" of the security culture, in both the Armed Forces and society. The results do not depend on either military technical factors or on a reduction of defence budgets and postures. They depend on a change in the general political environment.

c) Until now, the results in this sense are only marginal. Stability and peace in Bosnia and Herzegovina and the Sub-Region do not only depend on the balance of the main weapons systems. The mobilization potentials and the unaccountable factors of military power (i.e., qualitative and human factors for instance, fears of a new war nourished by some political groups and increased by the socio-economic difficulties, etc.) continue to make the situation

dependent on a strong international military engagement and presence. The two components of the Federation of Bosnia and Herzegovina Army are not even marginally integrated. There is a lack of transparency in the budgets (i.e. in the link between the financial inputs and the material outputs), and formally, there are two armies in Bosnia and Herzegovina, but in reality there are three. The Joint Institutions are extremely weak. Bosnia and Herzegovina is even unable to conduct the Article IV inspections scheduled in the Republic of Croatia and in the Federal Republic of Yugoslavia.

d) All this requires a high degree of engagement by the international community and the definition of precise goals to be achieved, in a defined timeframe, and in certain critical areas (especially in that of the Joint Institutions). It also requires relevant investment in young human resources. Strong will and strategic vision are necessary to overcome the present impasse, which has not been reached by the New York Declaration of the Joint Presidency.

An optimistic note must anyway be mentioned: the dramatic improvement of the level of coordination between the different international organizations and the expectations that have been raised by the Stability Pact. If these expectations do not have an appropriate answer or if the international stability and development initiatives in the neighboring areas do not have complete success, a degradation of the situation in Bosnia and Herzegovina and in the Sub-Region is very likely to happen. The achievements reached so far could rapidly disappear and the stability of Bosnia and Herzegovina would continue to be dependent on military, as well as economic and political, international assistance.

**Implementation of Article II (Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina) and Article IV (Sub-Regional Arms Control)  
Annex 1-B, Dayton Peace Accords in 1999**

*By Lt. Gen. Carlo Jean, Personal Representative of the OSCE Chairman-in-Office*

**Summary**

- 1) The implementation of the Vienna (Article II) and the Florence (Article IV) Agreements has continued successfully, notwithstanding the turbulence in Bosnia and Herzegovina and the Sub-Region.
- 2) Information Exchanges, inspections and visits occurred as scheduled and the Parties demonstrated determination to implement the compulsory provisions of the Agreements. They deserve congratulations from the OSCE. In particular, for the first time, the Parties exchanged data on defense budgets, on foreign military assistance and on defense related matters.
- 3) In the field of voluntary measures (Article II), some progress has been made which could constitute the basis for self-stabilization.

Seminars have been held on: "Democratic Control of the Armed Forces", on "Military Doctrine", on "Defense Budgets, Transparency and Reduction", on "Security Studies in the Universities". Some other workshops were related to the OSCE Code of Conduct and to the State dimensions of security and defense. An Aerial Observation system has been approved, linked initially to the Risk Reduction provisions of the Vienna Agreement, but which could be expanded to increase transparency, especially in the areas around the Inter-Entity Boundary Line.

The Action Plan 2000, coordinated with the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina, will try to enlarge these achievements and to increase the capacity of Bosnia and Herzegovina and the Entity Armed Forces to participate in international co-operation and efforts.

- 4) In the field of Sub-Regional Arms Control, the Parties demonstrated the capacity to effectively chair the Sub-Regional Consultative Commission. Next year, an effort will be made to limit the large exemptions to the Dayton ceilings provided by the Florence Agreement and to possibly reduce them, as well as the defense budgets and personnel, to the standards of neighboring countries.
- 5) These results were possible thanks to the generous support offered by twenty-six (26) OSCE countries, through the cooperation of other international organizations operating in the area, and of the OSCE Mission in Bosnia and Herzegovina.
- 6) The formal success of the implementation of the compulsory measures must not hide the fact that the self-stability of the area depends also on other factors. In particular, in Bosnia and Herzegovina results depend on the SFOR presence. A self-stability can only be achieved through reinforcement of the Joint Institutions, an organic co-operation between the Entity Armed Forces and a large investment in young human resources. That will only be possible with the modification of the present political climate and the firm engagement and coordination of the different international organizations operating in the area.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 20725  
17 MAG. 2000

---

BIBLIOTECA



7

*Il Presidente della Commissione Difesa  
della Camera dei Deputati*

## **Prospettive per la stabilità e la sicurezza nell'Europa sud-orientale**

Roma, 8 Maggio 2000

Valdo SPINI

Vorrei iniziare ricordando un episodio. Quando ero sottosegretario agli Esteri del 1° governo Amato, partecipai per l'Italia ad una missione CSCE a Belgrado, guidata dall'allora ministro degli esteri svedese Margaretha Af Ugglas. L'oggetto principale della nostra missione e dei suoi incontri con Milosevic e con altri leaders a Belgrado, era il conflitto in atto in Bosnia. Ma tutti gli osservatori presenti ci dissero: "voi vi preoccupate tanto del conflitto in Bosnia, ma quando esploderà la questione del Kosovo sarà assai peggio." Così è poi avvenuto senza che vi fosse da parte dei paesi occidentali la possibilità di prevenire realmente un'involuzione così drammatica, come quella che ha dovuto portare all'intervento della Nato dello scorso anno.

Il valore di questo Convegno Internazionale, per il quale ringrazio calorosamente gli organizzatori, è quindi quello di dare un orizzonte veramente strategico agli sforzi politici, di presenza militare, economici, di collaborazione nella lotta al crimine organizzato, che abbiamo dispiegato e stiamo dispiegando nei

Balcani, collocandoli nel contesto della stabilità e della sicurezza dell'Intera Europa Sud-orientale.

Vi è un primo punto da mettere in evidenza. Noi siamo nei Balcani per affermare una posizione di principio: cioè l'idea della convivenza e della tolleranza delle varie etnie e religioni, nel rispetto dei diritti dei popoli e degli uomini.

Non vediamo quindi la soluzione dei problemi in entità statuali sempre più piccole e sempre più pure etnicamente, ma siamo per esportare il modello della Unione Europea, fatto di integrazione e di cooperazione. Se oggi si dice ad un ragazzo o ad una ragazza europea che fino a cinquantacinque anni fa' Germania e Francia si sono contesi, con guerre sanguinose, i territori di frontiera strategici per lo sviluppo dell'industria del carbone e dell'acciaio, questo ragazzo o questa ragazza ci guardano probabilmente increduli. Il 9 Maggio 1950 -domani saranno giusto cinquanta anni - Robert Schuman, ministro degli esteri francese, propose la costituzione della Comunità del Carbone e dell'Acciaio, secondo il progetto che aveva formulato Jean Monnet. Ed è proprio di lì, da questa decisione di mettere in comune le risorse per le quali ci si era così aspramente combattuti nei secoli, che è cominciato il cammino della Unione Europea, che dopo il successo del Mercato Comune Europeo, ci ha portato alla moneta unica, e ci sta portando oggi sul terreno anche della costruzione di un'Identità di Difesa e di Sicurezza Europea.

Non siamo nei Balcani solo per fermare dei conflitti. Anche se questo è evidentemente il presupposto più importante di ogni azione di stabilizzazione e di sviluppo. Siamo nei Balcani in vista dell'affermazione di un modello di cooperazione e di tolleranza. Siamo nei Balcani per dimostrare che la pace paga, che è un beneficio economico e sociale per tutti. Siamo nei Balcani per dimostrare che la sicurezza delle varie nazioni si garantisce non con gli irrigidimenti nazionalistici, ma nel quadro di una garanzia collettiva delle numerose frontiere esistenti.

Ora, su questo terreno, a che punto siamo? Si può intravedere già un orizzonte temporale, per quanto di lungo termine, alla nostra presenza militare nei Balcani? Oltre che fermare i conflitti siamo riusciti, stiamo riuscendo a rimescolare le varie etnie nelle aree che erano di conflitto secondo moduli almeno vicini a quelli prima del conflitto stesso? Il patto di stabilità nei Balcani, come si sta sviluppando?

Sono le domande che ci dobbiamo porre in conclusione, se vogliamo dare a questo convegno una valenza veramente strategica e di fondo.

Il dibattito ampio e ricco di questa giornata consente certamente di avvalerci di un quadro ampio e ricco di informazioni e di prospettive.

Non è del resto un caso che questo Convegno Internazionale si svolga in Italia, paese di *"front line"* rispetto ai Balcani. Una nazione la nostra, che ha assicurato una presenza militare veramente ragguardevole nelle missioni di *peace keeping* della Nato. Uno sforzo nuovo per il nostro paese. Ma non solo. Credo che iniziative come quella che abbiamo intrapreso, della costituzione di una brigata mista italo-slovena-ungherese siano, in effetti, importanti dal punto di vista della stabilizzazione e della cooperazione. Noi siamo un paese di *front line* anche rispetto a tutti quei fenomeni che sono indotti dai conflitti, dall'emigrazione, alla stessa criminalità organizzata che traffica in armi, droga prostituzione e che sviluppa il contrabbando delle sigarette. Dopo i successi compiuti nella lotta alla criminalità organizzata in Italia, e che sono costati tanti sacrifici e tante perdite, come l'uccisione dei giudici Falcone e Borsellino, e di tanti altri appartenenti alle forze dell'ordine e alla magistratura, è amaro constatare che è proprio a cavallo delle sponde dell'Adriatico che si sviluppa una nuova, pericolosa, criminalità organizzata.

Si può quindi contare su di un contributo particolarmente impegnato dell'Italia per un'azione diretta alla stabilità e allo sviluppo della regione dei Balcani considerata nel suo complesso.

L'Europa si è impegnata a fondo nel Piano di Stabilizzazione dei Balcani. E' la carta vincente quella di affrontare la situazione dell'intera regione. D'altro canto, è difficile portare avanti con successo un piano di stabilizzazione, politica ed economica, dei Balcani senza che vi sia coinvolto un paese così importante come la Serbia. Ma la Serbia di Milosevic, nelle condizioni attuali, non vi può essere coinvolta, anzi è l'oggetto non solo di un isolamento politico, ma anche di sanzioni economiche da parte della comunità internazionale. Diventa quindi fondamentale l'evoluzione della situazione interna a Belgrado, perché si affermi anche in quel paese un quadro politico nuovo suscettibile di essere coinvolto in un *New Deal* che investa tutta l'Europa Sud Orientale. Non basta avere vinto militarmente, dobbiamo riuscire a vincere anche politicamente.

Al riguardo credo utile sviluppare una riflessione. Ieri in Russia si è ufficialmente insediato il nuovo Presidente, Vladimir Putin. La Russia è presente con sue truppe sia in Bosnia sia in Kosovo. Vi è un legame tradizionale, religioso e culturale, tra le popolazioni di fede cristiana-ortodossa, una sorta di anello immateriale, che passa tra Mosca e Belgrado (ma che investe la stessa Atene). Si stanno per svolgere i primi importanti incontri internazionali del nuovo presidente russo, che deve sicuramente accreditarsi positivamente verso l'Occidente e verso la comunità internazionale in genere.

Da tante parti si afferma (vedi anche l'articolo dei ministri francesi Laurent Fabius et Hubert Védrine sul *Financial Times* dello scorso 25 Aprile), "l'ora è venuta per l'Unione Europea e gli altri paesi per una rivalutazione dei rapporti con la Russia".

Ecco, la richiesta che mi sentirei di fare è che nell'ambito dei contatti e degli incontri che i leaders del mondo occidentale si accingono ad avere con il presidente Putin, si inserisca nell'agenda anche la situazione nei Balcani. E' importante che si prospetti anche la possibilità di un'azione politica russa per migliorare la situazione nei Balcani, per incoraggiare un'evoluzione verso una

nuova politica in Serbia, per condividere la necessità di questo sviluppo dei Balcani verso la stabilità e la sicurezza.

Per l'Unione Europea in particolare, quella della stabilità e della sicurezza nei Balcani, è una sorta di messa alla prova della capacità della PESC di essere davvero tale, della possibilità per l'Europa di svolgere un ruolo politico di sostegno e di cooperazione all'altezza delle dimensioni quantitative e qualitative ormai assunte dal processo dell'unità europea. E' una prova che dobbiamo affrontare e superare positivamente.

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20725

17 MAG 2000

BIBLIOTECA



Camera dei Deputati

IL PORTAVOCE DEL PRESIDENTE

8

## Convegno internazionale

### Prospettive per la stabilità e La sicurezza nell'europa sud-orientale

Roma, 8 maggio 2000

*Intervento del Presidente della Camera dei Deputati  
on. Luciano Violante*

\*\*\*\*\*

Da più di un decennio l'Europa sud-orientale costituisce, nel novero delle aree più civili del mondo, l'unica regione ad alta instabilità.

Per questo la vicenda del Kosovo ha determinato un mutamento nell'atteggiamento della comunità internazionale.

Per la prima volta, essa, costretta dagli eventi, ha deciso di affrontare globalmente i problemi di un'area di così grande importanza per l'avvenire dell'Europa e dell'intero bacino euroislamico. Ed è importante che la situazione dell'area abbia costretto le istituzioni europee a prendere atto della necessità di dotarsi di proprie specifiche istituzioni di politica estera e di politica della difesa.

Anche in questo spirito il Consiglio europeo di Colonia ha lanciato il 10 giugno 1999 il Patto di stabilità.

Il Patto è stato inizialmente sottoscritto da cinquantasei soggetti; un così alto numero di soggetti cointeressati è certamente una garanzia; ma non dobbiamo trascurare i rischi, in particolare la proliferazione delle strutture burocratiche e, soprattutto, la dispersione dei fondi erogati in interventi che non innestino un processo di sviluppo sinergico.

Queste preoccupazioni sono state espresse dalla Commissione per le questioni politiche dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, riunitasi a Sofia il 25 novembre e da Javier Solana in un documentato rapporto al vertice UE di Lisbona. In particolare Solana si è soffermato sul problema del coordinamento degli interventi e sul conseguente pericolo della lentezza operativa. Esiste una molteplicità di centri e manca sinora il necessario raccordo tra le diverse istanze.

L'impegno dell'Europa è rilevante, ma soffre di una carenza di visibilità dovuta alla dispersione delle risorse tra diversi e non coordinati programmi.

A conclusione della riunione, i Capi di Stato e di Governo dei Quindici hanno concordato con i rilievi formulati dall'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'U.E., al quale hanno ritenuto di assegnare un ruolo più penetrante nel coordinamento delle politiche europee e degli aiuti internazionali per l'area balcanica.

E' stato stabilito che ogni tre settimane Javier Solana si riunisca con il responsabile del Patto di stabilità, Bodo Hombach, e con il commissario per le relazioni esterne,

Chris Patten. Lo stesso Solana ne ha riferito al Consiglio Affari generali dello scorso 10 aprile, che ha sottolineato l'importanza di una più assidua presenza dei vertici dell'Unione sul territorio interessato ed ha rilanciato il dialogo con la società civile serba e l'accelerazione dell'assistenza al Montenegro.

Il vertice informale dei Ministri degli Esteri, tenutosi lo scorso sabato nelle isole Azzorre, ha puntualizzato l'esigenza di aiutare i mezzi di comunicazione indipendenti in Serbia, per garantire la democraticità delle elezioni amministrative del prossimo novembre. Proprio oggi è previsto lo stanziamento di venti milioni di euro - da parte dei Ministri delle Finanze dell'Unione - in favore di programmi di sostegno allo svolgimento delle elezioni amministrative montenegrine dell'11 giugno.

Al centro degli sforzi di stabilizzazione c'è un'area che comprende 25 milioni di abitanti ed un PNL complessivo di circa 50 miliardi di Euro nel 1998, pari a circa lo 0,7% del PNL dell'UE, come quello della Grecia.

Dal 1991 - l'anno della dissoluzione della Jugoslavia - l'Unione europea ha erogato alla regione finanziamenti per 4,5 miliardi di euro. Per il 2000-2006 è prevista l'erogazione di altri 5,5 miliardi di euro.

Le misure per la ricostruzione dell'Europa sud-orientale debbono tuttavia poter dare a breve scadenza i primi risultati, assicurando alle popolazioni della regione condizioni minime di benessere e di fiducia, perché anche il processo di democratizzazione possa poggiare su basi più salde.

In occasione della Conferenza dei donatori svoltasi a Bruxelles il 29 ed il 30 marzo scorsi, è stata assicurata la disponibilità immediata di 2,4 miliardi di euro da parte dei soggetti partecipanti, che ormai assommano a 47 Paesi e 36 Organizzazioni. L'Unione europea si è impegnata per circa metà dell'importo; in particolare 531,55 milioni di euro saranno a carico dell'Unione stessa e 552,5 milioni di euro a carico degli Stati membri. L'Italia è lo Stato che si è impegnata per la cifra più elevata (148,8 milioni di euro). L'ammontare complessivo garantisce ampiamente il finanziamento di tutti gli interventi che sono stati giudicati prioritari dalle tre Tavole di lavoro in cui si articola la struttura di gestione del Patto di stabilità (Democratizzazione e diritti umani, Ricostruzione e sviluppo economico, Sicurezza).

Il pieno sviluppo dell'economia, del benessere civile e delle istituzioni democratiche nei Paesi della regione rappresentano le condizioni necessarie perché questi ultimi possano davvero essere protagonisti del processo di stabilizzazione dell'Europa sud-orientale, come è previsto esplicitamente dallo stesso Patto di stabilità.

Un problema a latere, ma davvero drammatico, riguarda lo sminamento. Le mine antiuomo sono rimaste nei vecchi campi di battaglia, ma anche nei villaggi, nei campi, lungo i fiumi e, a volte persino nei giardini delle abitazioni. Esse colpiscono la popolazione civile e soprattutto i bambini. La presidenza finlandese e la Commissione europea nel loro rapporto al Consiglio, presentato ad Helsinki nel dicembre 1999, hanno segnalato la necessità di attuare una strategia umanitaria integrata in materia di sminamento. La Commissione si è impegnata a stanziare almeno 15 milioni di Euro per attrezzature di sminamento particolarmente sofisticate ed adatte al tipo di mine presenti nella regione. Peraltro a partire dal 1996 la Commissione ha già stanziato circa 20 milioni di euro per azioni di sminamento in Bosnia-Erzegovina e Croazia.

Purtroppo la questione si inserisce in un contesto più ampio se si considera:

- a) che ogni mina costa da 3 a 25 dollari mentre il costo attuale delle operazioni di bonifica è tra i 300 ed i 1000 dollari a mina;
- b) che il costo sanitario, prescindendo dai costi umani, è pari a circa 1000 dollari per persona mutilata;
- c) che le mine colpiscono prevalentemente bambini;
- d) che non si può confondere il costo e l'impegno dello sminamento militare che si limita ad aprire un corridoio di passaggio nel terreno minato, con il costo e l'impegno dello sminamento civile che esige la bonifica per il 90/100% del terreno.

L'efficacia degli interventi è comunque innanzitutto legata al pieno ristabilimento della pace della regione. Malgrado gli sforzi della comunità internazionale, dall'area del Kosovo giungono ancora segnali preoccupanti.

Se è vero, infatti, che la ricostruzione comincia a dare i primi frutti, persiste tuttavia un clima di intimidazione e di violenza, con il rischio che si dia luogo ad una pulizia etnica in direzione inversa rispetto a quella praticata prima dell'intervento militare.

E' inoltre necessario che il Patto riguardi la regione nella sua interezza.

Lo stesso testo del Patto prevede, a tal fine, che la Federazione Jugoslava possa essere in futuro accolta come partecipante a pieno titolo, a condizione che rispetti i principi e gli obiettivi del Patto medesimo.

Inoltre, il Patto contempla la possibilità che il Montenegro divenga beneficiario immediato degli interventi, nel rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale della Federazione Jugoslava.

Le iniziative messe in campo in vista della democratizzazione della vita politica della Federazione Jugoslava non hanno finora dato i frutti sperati. Si pone pertanto il problema di un ripensamento della strategia dell'embargo. In questo quadro è opportuno valutare un mutamento radicale delle sanzioni di modo che esse non colpiscano la società serba.

Bisogna evitare la "iraquizzazione" della Serbia. Intendo riferirmi agli embargo che si distinguono per 4 caratteristiche negative:

- a) sacrifici imposti in modo assolutamente prevalente alle classi sociali più deboli;
- b) ininfluenza per le classi sociali più forti;
- c) consolidamento delle classi dirigenti che si vorrebbero invece destabilizzare;
- d) potenziamento dei mercati neri e criminali nei paesi sottoposti ad embargo ed in quelli confinanti.

Bisogna evitare una tragedia analoga a quella che colpisce il popolo dell'Iraq e trovare le forme per dialogare con la società serba.

L'esigenza di eliminare, o almeno ridurre, l'embargo petrolifero è stata presa seriamente in considerazione dai Ministri degli Esteri dell'Unione europea nel corso del vertice delle Azzorre, proprio perché sembra che ne sia danneggiata esclusivamente la popolazione civile.

Il Patto di stabilità non è un trattato internazionale e non è, pertanto, sottoposto alla ratifica da parte dei Parlamenti dei Paesi partecipanti. I Parlamenti sono tuttavia chiamati a svolgere, sotto diversi punti di vista, un ruolo di importante cooperazione con i governi.

Essi debbono infatti, in primo luogo, controllare costantemente e stimolare l'azione dei rispettivi Governi relativa all'attuazione del Patto. La Dichiarazione di Sofia della Commissione per le questioni politiche dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, già citata in precedenza, sottolinea efficacemente questo aspetto, perché mette in luce la necessità che i Governi forniscano ai loro Parlamenti tutte le informazioni necessarie sulle attività delle Tavole di lavoro.

I Parlamenti debbono inoltre cooperare tra loro in vista del rafforzamento delle istituzioni rappresentative e, più in generale, dei fondamentali meccanismi della vita democratica, nei Paesi della regione.

La Tavola di lavoro sulla democratizzazione e i diritti umani, inoltre, ha riconosciuto l'importanza della cooperazione parlamentare, che potrà efficacemente svilupparsi nell'ambito e per impulso delle organizzazioni regionali, quale in primo luogo la Dimensione parlamentare dell'INCE.

In quest'ottica, è stata promossa una Conferenza sul ruolo e l'istituzione dell'Ombudsman, che ha avuto luogo a Praga il 27 e 28 aprile, ed è stata inoltre avanzata la proposta di una Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti di tutti i Paesi partecipanti al Patto di stabilità, che dovrebbe svolgersi a Zagabria nel corso di quest'anno.

A questa cooperazione interparlamentare la Camera dei deputati italiana ha dato - e continuerà a dare - un deciso sostegno. Ne costituiscono significativa testimonianza non solo l'intensificazione dei rapporti bilaterali con numerose Assemblee parlamentari dell'area, ma anche la promozione delle Dimensioni parlamentari dell'Iniziativa trilaterale (Italia, Slovenia e Ungheria) e dell'Iniziativa quadrilaterale (Albania, Bulgaria, Italia e Macedonia). Tra le finalità che le Dimensioni parlamentari di tali Iniziative si sono prefisse assumono particolare rilievo l'integrazione dei Paesi interessati nel contesto euro-atlantico; la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, come previsto dalla Carta di Trieste; la cooperazione al fine di esercitare un controllo sul finanziamento e la messa in opera da parte dei Governi delle infrastrutture necessarie per la realizzazione, rispettivamente, dei Corridoi paneuropei n. 5 e n. 8.

Le Commissioni competenti in materia di trasporti delle Assemblee parlamentari aderenti alla Quadrilaterale si sono riunite a questo fine a Bari il 12 novembre scorso ed hanno adottato un documento comune, nel quale si stabilisce di dare vita a forme periodiche di coordinamento relativamente alla realizzazione del Corridoio n.8.

A margine dei lavori della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, che si è appena tenuta a Strasburgo (5-6 maggio), i Presidenti delle Assemblee partecipanti alla Dimensione parlamentare dell'Iniziativa Quadrilaterale si sono nuovamente riuniti per intensificare la collaborazione. Prima della pausa estiva, le Commissioni Trasporti delle rispettive Assemblee si incontreranno a Tirana, previa acquisizione da parte dei Governi di tutti gli elementi utili a valutare lo stato di avanzamento dei progetti relativi al Corridoio n. 8. Nella stessa sede, si incontreranno anche le rispettive Commissioni parlamentari competenti in materia di lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione. E' inoltre prevista una riunione delle delegazioni dei quattro Paesi presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

I Parlamenti integrano positivamente l'azione dei Governi nel coinvolgimento responsabile della maggioranza e dell'opposizione, nonché dell'opinione pubblica dei Paesi interessati, donatori e beneficiari, intorno agli obiettivi del Patto di stabilità.

Ci sono tre terreni specifici, in questo impegno: la lotta alla corruzione, al riciclaggio ed alla criminalità organizzata; il rafforzamento delle istituzioni parlamentari e

dei processi di produzione delle leggi; il potenziamento dell'attività di controllo democratico sui Governi.

In generale, i Parlamenti possono contribuire ad accrescere la consapevolezza nazionale ed internazionale dell'importanza di alcuni punti fermi che sono decisivi per le prospettive della stabilità e della sicurezza dell'Europa sud-orientale:

- 1) l'apporto internazionale deve essere indirizzato alla promozione di un organico quadro di riforme politiche ed economiche e non ridursi a termini puramente assistenzialistici;
- 2) il Patto di stabilità non può essere immaginato come una panacea di tutti i mali della regione calata dall'alto, ma deve offrire una cornice in cui gli stessi Paesi destinatari possano diventare responsabili del loro sviluppo;
- 3) spetta alle classi politiche dei rispettivi Paesi assumersi l'impegno di realizzare un equilibrio tra le aspettative e le disponibilità;
- 4) democratizzazione, sviluppo economico e sicurezza non possono costituire compartimenti del tutto autonomi e separato uno dall'altro;
- 5) i risultati dipendono in buona parte dalla capacità di esaltare il "valore aggiunto" del Patto di stabilità nei confronti delle capacità di sviluppo della regione.

E' bene che sia a tutti chiaro che sull'esito del Patto di stabilità si gioca l'identità dell'Europa dei prossimi anni.

L'obiettivo dell'integrazione dei Paesi dell'Europa sud-orientale nell'Unione Europea si collega, infatti, con il processo di ampliamento dell'Unione.

Dieci Paesi dell'Europa centro-orientale - oltre a Cipro e Malta - stanno già negoziando la loro adesione. Anche la Turchia - esclusa in un primo tempo - si è vista riconoscere lo statuto di Paese candidato.

Per i Paesi dell'Europa sud-orientale, l'Unione europea ha previsto il meccanismo degli accordi di associazione e di stabilizzazione, che si può considerare come il primo passo verso un analogo percorso di integrazione.

L'accordo con l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia è già stato siglato nello scorso marzo.

Quello con la Croazia potrebbe auspicabilmente essere imminente. Considerando anche l'Albania, la Bosnia e la Jugoslavia - e senza tener conto dell'eventualità di ulteriori secessioni da quest'ultima - si tratta di altri cinque Paesi che potrebbero nel tempo entrare a pieno titolo nell'ambito comunitario.

Tirando le somme, l'Unione europea del futuro potrebbe contare 33 Stati membri o ancora di più. E' un traguardo che va raggiunto un po' per volta e non prima di una profonda revisione delle istituzioni dell'Unione Europea per metterle in grado di fronteggiare i nuovi impegni. Davanti alla così vasta e differenziata realtà che ne deriverebbe, molti ritengono preferibile che l'Unione mantenga un basso profilo e non allarghi le sue competenze per evitare il collasso. Ma l'argomento può essere facilmente ribaltato: è proprio la gestione delle nuove dimensioni a richiedere la costituzione di un più forte nucleo politico ed istituzionale. Piuttosto bisogna rendersi conto che non sarà possibile che tutti entrino nello stesso momento e che per ragioni spesso indipendenti dalla volontà degli attuali governi per molti di questi paesi occorrerà del tempo prima dell'ingresso nell'Unione Europea. Potrebbe aiutare forse un ripensamento delle procedure di associazione per renderle più incisive ed apprezzabili rispetto ad oggi.

As prepared for delivery. Check against delivery.

9

Robertson

- 1 -

05/05/2000 09:34

**NATO and South-Eastern Europe**  
Secretary General's Remarks at the Conference of the CeSPI/IAI-East West Institute on "Prospects  
for Stability and Security in South-Eastern Europe", Rome, May 8, 2000

**Mister Prime Minister,  
Mister President, Excellencies,  
Ladies and Gentlemen,**

**Let me begin by thanking you for this very kind  
invitation to address you here today.**

**As you can imagine, I spend a good percentage of my  
waking hours dealing with issues relating to South-  
Eastern Europe, and I think that this conference has  
covered many of the most important aspects. Over the  
course of this day, you have discussed many of the  
issues relating to the economic and political  
dimensions of South-Eastern Europe from various  
angles. Allow me, therefore, to offer some general  
reflections on the security dimension.**

MS  
5/5/2000

- 1 -

**In the early 1980s, a prominent peace researcher published an assessment of Europe's most secure states. The front runner: Switzerland. Hardly a surprise, I guess.**

**By contrast, his choice of second and third place seemed rather peculiar: Yugoslavia and Albania. But there was a distinct logic to this. In the view of this analyst, the military alliances, NATO and Warsaw Pact, were clearly the most dangerous places, as they would almost certainly go to war with one another. Consequently, those countries farthest removed from the "blocs" would fare best.**

**Today, the former Yugoslavia has disintegrated in a series of the bloodiest wars this continent has seen in half a century. A NATO-led coalition is picking up the pieces, creating a framework for long-term stability and reconciliation. Albania, which barely escaped internal collapse just a few years ago, is eager to join the Alliance. And even Switzerland -- the champion of European security -- is now actively cooperating with NATO in the framework of the Partnership for Peace initiative.**

**I am not telling this story here in order to make fun of academia. Clearly, everyone has his or her share of false predictions. What makes the above analysis so unique -- and so uniquely tragic -- is its total neglect of domestic factors. Had our analyst focused on these, he probably would have realised the fragile nature of the Yugoslav state. Clearly , the country was secure from external aggression. But it was not "safe". Because it was on the brink of war with itself. A closer look at Enver Hoxha's Albania would have yielded similar results: a country that was secure from outside military aggression, but clearly not stable.**

**If there is any solace for our hapless analyst, it lies in the fact that the entire Western community shared his mistakes to some extent. Let's face it: for decades, our security thinking revolved almost exclusively on NATO and the Warsaw Pact. And, once the latter filed for bankruptcy, we kept our focus in that direction, by working on the challenge of drawing the new Central and Eastern European democracies closer to Euro-Atlantic institutions.**

**Because of these priorities, we failed to acknowledge the Yugoslav break-up in all its dimensions. True, in the early 90's, the international community became engaged in the Balkans, but it was a limited engagement. We focused on delivering aid, to alleviate the humanitarian crisis. But this approach left other fundamental issues unresolved. We simply did not focus on the basic issues relating to South Eastern European security, nor did we look at South-Eastern Europe as a region, in its entirety. We were addressing the symptoms, but not the fundamental problems.**

**The results are well known. For years, our engagement amounted to a series of half-measures rather than to a comprehensive strategy. Instead of comprehensive and continuous engagement, Western policy towards the Balkans lurched, throughout most of the 1990s, from one crisis to another -- reactive, ad-hoc, and too focused on immediate crises to look at the bigger picture, or to develop long-term goals.**

Those days are finally over. A change of thinking about security is taking place. The notion that we can ignore regional conflicts because they bear no relevance to our own security is being put to rest. The clearest lesson we have learned from the Balkan conflicts is that, in the age of globalisation and ever-growing interdependence, all of our nations are affected by what is going on elsewhere. A regional conflict that spins out of control; a refugee crisis that destabilises wider regions; or an economic downturn leading to major political crises -- all of these can and do affect our security in many ways, even without ever threatening our territorial integrity. Nor are environmental disasters known to care about borders. In short, in the post-Cold War world, security is no longer a zero-sum game. If one country is more secure, we all gain. And if one region suffers, none of us can escape the insecurity that flows from it.

**We have learned these lessons -- and we have applied them. Today, we realise that security must aim wider than it did in the past. We cannot just build walls to keep problems out, because walls don't work. We cannot simply ignore problems until they go away -- because they don't, as Bosnia demonstrated so tragically. So we need a new approach. Rather than simply shielding ourselves from instability, we must actively create the conditions for stability. We must remain engaged, and focused on our long-term goals of building lasting peace in a region that has suffered too much from its absence.**

**NATO's engagement in Bosnia was the first clear manifestation of that change of thinking. NATO's air strikes helped end the war itself, by backing diplomacy with measured military pressure. But that was not the end of NATO's involvement -- because the Alliance was growing to understand that there could be no lasting peace without patient engagement. That is why, after a peace agreement was signed, the Alliance also took on a major responsibility to implement it -- including, of course, Italy, which has maintained a large and robust force in Bosnia, which has played a key role in keeping and building the peace there. Though we are still a long way from a truly self-sustaining peace in Bosnia, we have created the conditions for the people there to work towards reconstruction and reconciliation -- if they and their political leaders really want to choose this path.**

**But NATO and its Partners achieved even more: In rallying all major powers, including Russia, behind a common political strategy and even into a common military operation, NATO also broke the fateful cycle of great powers siding with their traditional client states in the Balkans. In making a commitment to the re-building of Bosnia and Herzegovina as a viable multi-ethnic state, and by supporting the work of other institutions to achieve this aim, NATO demonstrated convincingly to the entire Euro-Atlantic community that engagement is better than indifference. In the 19<sup>th</sup> century, Bismarck could argue that the Balkans were "not worth the healthy bones of one Pomeranian grenadier". But NATO demonstrated that this notion was outdated. Engagement can influence European security dynamics for the better.**

**NATO's Kosovo campaign last year followed that same logic: engagement, not indifference. This was not a campaign fought for NATO's own sake, as some revisionists now claim. There was much more at stake than NATO's credibility. The security of the region was at stake. Indeed, it is worth taking a moment to contemplate the implications of not taking action against Milosevic and his thugs. We would have undermined security in South-East Europe for years, if not decades. One million refugees would have been stranded in neighbouring countries; the conflict would have simmered, and likely spread; and the entire region would have suffered economically and politically.**

**That is why this conflict did, indeed, matter to our interests, as well as our values. Kosovo is a small place, but it sits at a very strategic point -- between Europe, Asia and the Middle East. Just south of Kosovo are two NATO allies, Greece and Turkey; to the north, new NATO members in Central Europe. And all around Kosovo there are small countries struggling with the transition to democracy and market economy. Kosovo is a small place -- but this crisis had major implications for our long-term security interests.**

**It also had real implications for our values. If we had allowed this ethnic cleansing to go unanswered, we would have fatally undermined the Euro-Atlantic community we are trying to build, as we enter the 21<sup>st</sup> century. After all these decades of working towards ethnic tolerance in our own countries, how could we stand aside and allow a million people to be terrorized and expelled from their country in trains, for no other reason than their ethnicity?**

**Ultimately, the significance of Kosovo went beyond the Balkans themselves. It became a question of what direction Europe at large was going to take: would it be a Europe that stands up for its values or would it be a Europe that simply acquiesces in ethnic intolerance and xenophobia?**

**We gave our answer. Loud and clear. And, as a result, the organised, state-sponsored violence has stopped, and over a million refugees have returned to Kosovo, with more on their way. This is already a major victory. And it goes without saying that much of the credit must go to Italy. Your country was absolutely essential to the success of this operation. From the use of your airbases, to the troops you now have in KFOR, - let me recall Italy is today the first KFOR contributor -, to the Carabinieri helping to police the region, Italy has been a key member of this Alliance throughout this crisis. Let me just say -- congratulations. In so many ways, this success is your success.**

**It is also a victory for all of South-Eastern Europe -- because for the first time, the entire region has displayed a sense of common purpose and direction that many had not believed possible even a few years ago. Some observers were using the Kosovo crisis to re-hash old myths about the Balkans being condemned to permanent instability. But the countries of the region have given a very different message. Through their support for NATO's operations, they have very clearly said: we want to be part of the European mainstream. And they have done more than just make nice speeches -- they demonstrated their determination through active, and often risky support for the Alliance, at one of the most crucial moments in its history. Let me be very clear -- through their actions throughout the Kosovo crisis, the countries of the region have shown that they are determined to become part of the European mainstream.**

**Together with the countries of the region, our ambition is to address the problems of South-Eastern Europe in a comprehensive way. To this end, we must involve all major institutions as well as the nations in the region. Needless to say, economic assistance will be paramount. Hence the crucial importance of the European Union's initiative to create a Stability Pact, about which you have already heard quite a bit over the course of the day. But the Stability Pact also has a security focus because, quite simply, security and economics are linked. This logic was manifest in the twin project of the Marshall Plan and NATO in the late 1940s, which together helped Western Europe get back on its feet after devastating conflict, and become an area of rock-solid security and strong prosperity.**

**This same logic also proved crucially important in the years following the end of the Cold War, when the EU's association agreements and NATO's Partnership activities provided the first bridges to overcome Europe's divisions. As a result, the Central and Eastern European countries are well on their way to enjoying the stability and prosperity that Western Europe now takes for granted.**

**We are now taking part in another formative phase in Europe's evolution -- the transformation of "the Balkans" into South Eastern Europe. And once again, the close connection between security and economics is essential.**

**That is why the Alliance has developed a variety of means to support the Stability Pact, in NATO's area of comparative advantage -- military security. Let's face it -- in the Balkans, hard security matters, and NATO has a variety of means at its disposal to help build it. For example, NATO has created a consultative forum on security matters with the nations neighbouring Yugoslavia. We are also building on the existing mechanisms of the Partnership for Peace and the Euro-Atlantic Partnership Council to give substance to our promise of assistance.**

**We are setting up targeted NATO security co-operation programmes for the countries in the region. We will give our Partnership for Peace (PfP) activities and exercises a stronger regional focus. We will use our Membership Action Plan to help aspirant countries from South-Eastern Europe to prepare their candidacies for NATO membership. And we will maintain the long-term goal of membership in EAPC and PfP for Croatia, Bosnia-Herzegovina and, ultimately, for a democratic Yugoslavia.**

**Ladies and Gentlemen,**

**In the 40 years of the Cold War the Atlantic community created a stable and prosperous Western Europe. In the decade that followed this community extended its reach to embrace Central and Eastern Europe. This decade, the first of our new century, should be the decade in which we embrace South-Eastern Europe. Of course, it is a difficult, expensive, and time-consuming project. But the success of Slovenia, of the former Yugoslav Republic of Macedonia<sup>1</sup>, and most recently of Croatia in shedding their past and preparing for the future show us we are on the right track.**

---

<sup>1</sup> Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name.

**With patient engagement, and a determination to stay the course, NATO will succeed in achieving the long-term goal of the international community -- helping the Balkans become South-Eastern Europe for the welfare, safety and stability of the whole Euro-Atlantic area in the years to come.**

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20725  
17 MAG. 2000

BIBLIOTECA

COMMENT

# Another Balkan Crisis for Italy

**T**he next Balkan nightmare would be a war between Montenegro and Serbia or a Montenegrin civil war between pro- and anti-independence factions.

In the run-up to next month's local elections there, tensions are rising and the independence issue dwarfs the others.

Today in Rome, NATO Secretary General George Robertson will meet with Foreign Minister Lamberto Dini and other top members of both the Italian and the Croatian governments, as well as soldiers and diplomats, to talk about security in the Balkans. But no one from Montenegro will attend the talks.

While Montenegro is in theory still part of Yugoslavia, in practice it is three quarters along the way to independence.

It is the final passage that is proving difficult. For the last few months there have been continual rumblings from across the Adriatic and occasional stand-offs at Podgorica airport. Rough words have been exchanged and tension has escalated as Yugoslav President Slobodan Milosevic, himself facing sanctions from abroad, has imposed his own set by blocking goods moving from Montenegro to Serbia.

The blockade has increased pro-independence feelings.

But a Montenegro which goes its own way after a free and fair election would hardly help Mr. Milosevic's prestige. Instead, being able to tell his people the tale of a "Serbophile Montenegro brutally detached from Yugoslavia after a bloody civil war and NATO bombing" would give Mr. Milosevic a double advantage: He would get rid of a province which he doesn't want

By James Walston  
SPECIAL TO ITALY DAILY

because it does not want him and, once again, he could market the move in as Serbia's latest martyrdom at the hands of American violence.

The Serbian opposition would splinter and be forced to rally round the flag. It seems to be axiomatic that whenever Sloba's position is weakening, he starts a war, loses territory and consolidates his power in a reduced Serbia.

That may be fine for him but less so for the people of Serbia and Montenegro, for the European Union, the members of NATO, and — in particular — for Italian foreign policy.

I spoke on Saturday with Umberto Ranieri, the foreign undersecretary responsible for the Balkans. He told me: "We are very conscious of the dangers of the situation: Belgrade knows very well that the international community would never allow the use of force in Montenegro and we are asking the Montenegrin authorities to move with extreme caution and not make any sudden moves which might provoke reactions."

But he admitted that the economic situation there was very serious and that Montenegro was "paying the consequences of the Belgrade blockade."

The only solution, he said was "to encourage Italian investors and push the EU to speed up the delivery of aid." So far, he added, "there has been some Italian aid for emergency infrastructure repairs after the Kosovo war, but no cash."

His words were echoed at a meeting of EU Foreign Ministers over the weekend when the EU's foreign policy chief

Javier Solana called for the EU to approve a 20 million euro package for Montenegro.

Money is necessary but is not Montenegro's only need, according to independent economist Nebojsa Medojevic in Podgorica. "Today the Montenegrin government has power without responsibility," he says. "Without independence, they can take whatever aid comes from abroad and blame the desperate state of the economy on Milosevic."

He reckons that Mr. Milosevic's threats "are just posturing" but admits that others have different opinions.

However, many thought that Mr. Milosevic was "just posturing" last year in Kosovo, and this time — just in case he is not — it would be as well to prepare for reality while the stage performance is still going on.

On the one hand, this has to mean a clear message from NATO that armed intervention in Montenegro or a manufactured "civil war" will not be tolerated. That means being prepared to use ground forces as well as aerial intervention. On the other, it means that economic aid and investment must be rapid and that political strings ties them to clear reforms.

The Montenegro question is obviously first of all a problem for Montenegro but Italy's responsibility and interests are not far behind. Today's conference is an opportunity for Prime Minister Giuliano Amato's new government to show that it has the will and the ability to deal with a close and potentially deadly foreign policy issue.

*Mr. Walston is a professor of political science at the American University in Rome.*

10

iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

n° Inv. 20725  
17 MAG. 2000

BIBLIOTECA