

6. LA DIMENSIONE SOCIALE: ALLA RICERCA DI UN RUOLO PIÙ FORTE PER NUOVI MODELLI DI SVILUPPO

di Anna Santa Castelli e Marta Piccarozzi

1. IL RUOLO DEGLI ATTORI SOCIALI ITALIANI NEI BALCANI OCCIDENTALI

1.1 Introduzione

Questo capitolo si pone l'obiettivo di delineare il ruolo, le interazioni di rete orizzontali (ossia fra entità omologhe) e verticali (ovvero con le istituzioni¹) degli attori sociali che hanno operato e operano nei Balcani occidentali a partire dall'inizio degli anni Novanta, dal periodo dell'implosione della ex Jugoslavia fino alla creazione e al rafforzamento delle nuove entità statuali.

Gli attori sociali in genere rientrano nel cosiddetto terzo settore, che include tutti gli enti non istituzionali senza logiche di profitto. All'interno del mondo non profit, le entità che tradizionalmente si sono sempre occupate del settore della solidarietà internazionale sono le Organizzazioni Non Governative (ONG)².

Se le ONG rimangono attori di primo piano della cooperazione internazionale, bisogna ricordare la mobilitazione verso i Balcani di una miriade di altri attori legati al movimento pacifista. Nel contesto del conflitto dei Balcani occidentali sono infatti emersi nuovi attori che hanno accompagnato le ONG negli interventi di solidarietà alle popolazioni che subivano gli effetti della guerra.

Negli stessi anni, in modo parallelo e intrecciato al conflitto, si è delineato un vero e proprio movimento spontaneo di resistenza e difesa dagli effetti negativi che la globalizzazione stava imponendo alle classi sociali più deboli e che, stabilendo metodi di comunicazione nuovi, ha iniziato a sperimentare e a proporre politiche diverse rispetto a quelle tradizionali, frutto della "globalizzazione dominante"³, sia nelle aree d'origine dei movimenti stessi che in altre aree del mondo.

Il movimento pacifista è una realtà profondamente variegata al suo interno che racchiude in sé una molteplicità di attori che agiscono per raggiungere fini diversi con modalità diverse, accomunati tuttavia dalla critica al sistema e dallo sfruttamento delle possibilità di creare reti orizzontali che si sono sviluppate con la stessa globalizzazione. Molte di queste compagini nascevano dai movimenti sociali democratici, femministi e pacifisti dell'Europa Occidentale che avevano attraversato una crisi strutturale di fronte ai limiti rivendicativi e scarsamente propositivi che li avevano caratterizzati sino ad allora. Si può affermare che la crisi nei Balcani, che ha evidenziato l'incapacità di lettura e di soluzioni adeguate dei governi e delle agenzie delle Nazioni Unite, abbia ridato vigore a questi movimenti, anche grazie all'incoraggiamento di alcune grandi ONG, stimolandoli a ridefinire i propri obiettivi, da una generica critica alle politiche dominanti alla formulazione di principi comuni come la lotta ai nazionalismi, la prevenzione dei conflitti, la costruzione di un mondo non violento.

¹ In questo capitolo il termine istituzioni viene utilizzato in maniera generica per definire sia gli enti pubblici (nazionali e autonomie locali) sia le organizzazioni delle Nazioni Unite e i donatori in genere.

² Per organizzazioni non governative si intendono in senso ampio realtà associative non profit. Secondo la legge italiana, la 49 del 1987, il termine ONG designa quelle organizzazioni non governative riconosciute idonee a ricevere finanziamenti dal Ministero degli Affari Esteri.

³ Per globalizzazione dominante si intende l'orientamento economico neo-liberista che produce squilibri economico-sociali.

Negli anni Novanta, il fenomeno di crescita generale degli attori sociali, in Italia si nota con particolare riferimento agli eventi nei Balcani, che scuotono il movimento pacifista e portano alla creazione di reti, prima di rappresentanza e poi di azione concreta, nelle quali convergono anche attori che avevano fino a quel momento agito soltanto su base locale e che iniziano a muoversi su scala transnazionale, attraverso campagne di sensibilizzazione che poi si traducono in azioni concrete a livello transnazionale. In questo senso si può anche parlare di una forte impronta glocalistica dell'intervento italiano nei Balcani.

Gli attori sociali si distinguono nettamente da tutti gli altri attori attivi a vario titolo nei Balcani occidentali, non soltanto per il loro impegno verso la costruzione di una società civile e di una cittadinanza attiva e partecipe della vita dello Stato, a cominciare dalle autonomie locali, ma anche per il loro stretto legame con il movimento per la pace. Gli attori sociali si caratterizzano in questo senso per una speciale consapevolezza e capacità di riflessione rispetto al sistema, per una accentuata critica etico-politica, per una azione associata a una proposta politica alternativa o riformistica che si può sinteticamente definire di globalizzazione dal basso.

Durante la fase di studio, si è cercato di indagare le dinamiche e le articolazioni degli attori sociali in senso sia orizzontale, tra di loro, sia verticale, nel loro rapporto con le istituzioni e il sistema Italia. Il metodo scelto è stato quello della selezione di alcuni casi studio, il più possibile rappresentativi del panorama della cooperazione non governativa italiana nei Balcani occidentali dal conflitto ad oggi, e di realizzare una serie di interviste semi-strutturate che tentano di fornire un quadro quanto più possibile esaustivo delle principali tematiche di intervento della società civile italiana.

I casi studio selezionati, esposti nella seconda parte di questo capitolo, sono rappresentativi di realtà di rete, secondo la definizione che di queste è offerta dalla letteratura, e dei diversi campi d'intervento in cui operano gli attori sociali.

Gli studi di caso selezionati sono i seguenti:

1. ICS, Consorzio Italiano di Solidarietà. ICS rappresenta la realtà più significativa dell'intervento nella ex Jugoslavia in fase di emergenza, che è riuscita a radunare un grande numero di attori e a coinvolgerli in attività di solidarietà attiva. La rilevanza e il peso di ICS si evince già dalla capacità che il Consorzio ha avuto nel mantenere un ruolo attivo e di primo piano all'interno del Tavolo di Coordinamento degli aiuti alla ex Jugoslavia costituito presso la Presidenza del Consiglio, che ha coordinato le attività nei Balcani Occidentali durante la fase di emergenza e la prima fase della ricostruzione.
2. Prosvil, Progetto Sviluppo, ONG della CGIL. Il caso di Prosvil è stato scelto per la grande rilevanza dei temi del lavoro e dei diritti nella ricostruzione economica e sociale dei Balcani occidentali e del sostegno alle politiche di welfare. L'esperienza della rete della CGIL e del mondo sindacale, insieme con altri partner italiani che Prosvil ha saputo coinvolgere nelle proprie iniziative, ha portato a un rafforzamento del mondo sindacale e dei diritti.
3. ARCS, Arci Cultura e Sviluppo. ARCS è stata selezionata per la rilevanza dei suoi progetti in tema di cultura e di politiche giovanili. L'esperienza e l'attivismo dei circoli ARCI italiani, alla quale si appoggia ARCS, hanno portato alla creazione di una rete al di là dell'Adriatico di soggetti che oggi sono in grado di organizzarsi e di promuovere anche autonomamente interventi di promozione culturale e dei diritti.
4. Associazione Progetto Prijedor. Il caso dell'Associazione Progetto Prijedor è invece emblematico per il grande impatto ottenuto attraverso le azioni di cooperazione territoriale, sia in fase di emergenza sia in fase di stabilizzazione, coronato dalla creazione della Agenzia per la democrazia locale (ADL) di Prijedor. Un altro elemento di rilievo dell'Associazione è l'innovatività degli interventi di cooperazione comunitaria in tema di rielaborazione del conflitto, come base per una pacificazione sociale difficile in un territorio particolarmente

provato dalle efferatezze subite durante la guerra. Il capitale sociale che è stato creato sta portando ad una lenta ripresa economica, attraverso il sostegno e lo scambio di esperienze con la realtà trentina, che costituisce la base della rete dell'Associazione.

5. VIS, Volontariato Internazionale per lo Sviluppo. Il VIS è un'ONG promossa e costituita dall'iniziativa del Centro Nazionale Opere Salesiane di cui fa parte e, pur essendo un organismo laico, è un nodo di una delle reti di ispirazione cattolica più significative operanti nei Balcani Occidentali, in particolare in Albania e Kosovo, ma anche in Bosnia Erzegovina. Il VIS ha come principale controparte locale la Congregazione Salesiana, ben radicata attraverso i Centri Don Bosco, che opera nei Balcani attraverso attività formative e socio-educative per la lotta all'esclusione sociale. Il VIS è attivo anche nel settore della lotta al traffico degli esseri umani, in particolare dei minori, all'interno di un network internazionale.

1.2 Dall'emergenza allo sviluppo

Le organizzazioni degli attori sociali italiani (comitati cittadini, associazioni, organizzazioni non governative, organizzazioni laiche e religiose ecc.) hanno giocato negli ultimi quindici anni un ruolo importante nel contribuire alla costruzione di una società civile nei Balcani occidentali. Le espressioni delle organizzazioni sociali italiane che si incontrano o si creano dall'inizio del conflitto jugoslavo presentano caratteristiche estremamente eterogenee⁴, ma si riconoscono in orientamenti culturali e in pratiche che si possono riassumere nel riferimento ad un'azione non-violenta basata su una cultura del fare e dell'agire in un contesto nel quale le istituzioni, sia per mancanza di capacità decisionale che per incapacità di reazioni rapide alle crisi, non riescono a rispondere ai bisogni delle popolazioni che subiscono gli effetti del conflitto. La cooperazione è avvenuta in molti casi con modalità di scambio concreto e non solamente come semplice trasferimento di aiuti materiali alla popolazione civile nei momenti di emergenza umanitaria.

Nel contesto dell'emergenza, le azioni più significative delle organizzazioni italiane che hanno operato nei Balcani occidentali si sono sviluppate attorno al sostegno alle forze civiche della ex Jugoslavia contro la guerra e ai media indipendenti, all'aiuto concreto alle strutture civili che resistevano sotto le bombe (scuole, ospedali, municipalità...), all'accoglienza in Italia dei profughi e alla protezione degli sfollati. In altre parole, hanno sempre appoggiato e sostenuto gli attori che maggiormente avevano sofferto durante il periodo della pulizia etnica (nel caso specifico una vera e propria "pulizia sociale"), che in molte città aveva fatto scomparire quasi del tutto il ceto medio borghese, gli intellettuali e i professionisti, assieme ai quadri politici non nazionalisti. Il successo della pulizia etnica era stato quello di costringere alla fuga tutti coloro che per cultura e formazione erano anti-nazionalisti e occupavano posti chiave nelle istituzioni.

Il superamento dell'atteggiamento di scontro frontale di una parte delle organizzazioni sociali con i governi e le entità sopranazionali, seppur all'interno di una dialettica non sempre facile per la divergenza di valori e approcci operativi, è stato fondamentale per la possibilità di operare nel contesto di una fase di transizione fra interventi di emergenza e sviluppo. L'apertura di un dialogo costruttivo con le istituzioni ha permesso agli attori sociali e ai movimenti che hanno sostenuto le popolazioni durante la fase di emergenza di continuare il proprio lavoro anche dopo la fine del conflitto, attraverso l'accesso ai programmi e ai finanziamenti italiani, europei e delle agenzie delle Nazioni Unite.

Prima della crisi dei Balcani, le ONG erano sempre state accusate di essere soggetti "non governabili". I nuovi strumenti di finanziamento, i tavoli di concertazione, la presenza di nuovi

⁴ Alcune di loro presentano infatti realtà strutturate e consolidate (come ad esempio l'ARCI o le Organizzazioni Sindacali) mentre altre sono comitati spontanei di cittadini (come nel caso dei Comitati cittadini di Trento o Brescia presenti rispettivamente a Prijedor e Zavidovici).

attori della società civile locale hanno fatto sì che le ONG acquistassero un nuovo ruolo guida nelle operazioni di cooperazione, vista la loro esperienza in contesti di emergenza diversi. D'altro canto, se il dialogo con le istituzioni e la presenza di comitati spontanei di solidarietà hanno rafforzato il ruolo delle ONG durante la fase di emergenza, esse si sono poi ritrovate pressoché sole a gestire la fase di transizione e di costruzione dello sviluppo e del rafforzamento del tessuto sociale dal momento in cui l'attenzione mediatica è stata spostata in altri contesti. Questo ha fatto sì che le ONG e le organizzazioni di base che sono rimaste a lavorare con i partner sino ad oggi siano state costrette a trovare modalità operative nuove per continuare gli interventi considerati prioritari.

La forza delle reti sociali che continuano a lavorare nei Balcani occidentali risiede non solo nella loro abilità nel co-finanziare progetti approvati da istituzioni nazionali o internazionali ma nella capacità di finanziare per intero alcuni progetti, anche con l'aiuto delle realtà locali, che sono cresciute attraverso lo scambio di esperienze con le reti italiane.

All'interno di un panorama italiano in cui le ONG faticano a portare avanti progetti di sviluppo in aree non considerate prioritarie dalle istituzioni nazionali e internazionali, il successo di queste reti appare ancora più rilevante.

La capacità di mobilitazione di risorse deriva dalla credibilità che queste organizzazioni hanno saputo acquisire presso le associazioni e le autonomie locali dei Balcani occidentali, nonché dalla loro capillarità su tutto il territorio nazionale o, come nel caso dell'Associazione Progetto Prjedor, sul territorio trentino.

Attraverso le numerose organizzazioni sociali che hanno operato nei Balcani dall'inizio del conflitto ad oggi, si è creata una tipologia di cooperazione che si discosta dall'approccio tradizionale basato sul rapporto fra chi dà e chi riceve, cercando di passare ad un vero e proprio scambio di esperienze fra attori paritari che vedono nel confronto e nella dialettica uno strumento di crescita reciproca. La società civile italiana ha adottato una strategia rivolta alla ricostruzione della fiducia fra le varie nazionalità che si sono scontrate durante il conflitto, soprattutto con azioni volte alla ristrutturazione dei sistemi di welfare e attraverso iniziative culturali trasversali che promuovessero la riconciliazione. Si è così venuto a creare un vero e proprio capitale sociale, ossia una rete di relazioni sia formali che informali (componente strutturale) e un insieme di norme e valori sociali condivisi (componente culturale), che hanno permesso col tempo la costituzione di una fiducia⁵ reciproca attraverso iniziative trasversali che stanno portando anche ad una lenta ripresa economica, slegata da un aiuto allo sviluppo inteso in modo tradizionale⁶.

Nonostante l'innovatività e l'efficacia degli approcci adottati dagli attori sociali, essi non hanno agito allo stesso modo in tutti i Balcani occidentali, a causa delle differenti condizioni esterne in cui si sono trovati ad operare. La peculiarità dell'intervento umanitario in Kosovo, a seguito dell'intervento della NATO, ha influito sull'impatto degli interventi degli attori della società civile italiana nella Provincia. Fra le diverse organizzazioni della società civile italiana che avevano raggiunto una certa unità d'intenti durante gli interventi in Croazia e Bosnia Erzegovina si è infatti creata una spaccatura fra coloro che hanno aderito alla Missione Arcobaleno e coloro che hanno offerto un appoggio esterno ma non hanno accettato fondi del governo, per evitare di perdere la propria indipendenza in termini di approccio, contenuti progettuali e di credibilità con gli attori del territorio in cui agivano. Questo secondo gruppo farà riferimento al Consorzio Italiano di

⁵ La fiducia è un elemento fondamentale del capitale sociale ed è al centro delle riflessioni di diversi autori tra cui Mutti (2003), che la definisce "un'aspettativa di esperienze con valenza positiva per l'attore, maturata sotto condizioni d'incertezza, ma in presenza di un carico cognitivo e/o emotivo tale da permettere di superare la soglia della mera speranza".

⁶ In questo senso, l'esperienza di talune realtà regionali italiane, soprattutto del nord del paese, è stata fondamentale. La letteratura sul capitale sociale, come ad esempio Putnam, collega il rendimento istituzionale delle regioni italiane alla coscienza civica dei cittadini (civicness). L'efficienza della società si deve a quegli aspetti della vita sociale – reti, norme, fiducia – che migliorano l'efficienza della società.

Solidarietà⁷, che perderà alcuni dei suoi aderenti proprio a causa della scelta di non accettare finanziamenti dalla Missione Arcobaleno.

Le iniziative di solidarietà sviluppate inizialmente sono andate soprattutto a beneficio degli sfollati. Oggi il lavoro degli attori sociali italiani nei Balcani occidentali si concentra maggiormente sull'impulso alla partecipazione civica per la creazione di istituzioni locali democratiche e quindi anche verso politiche che incentivino l'accessibilità alle strutture pubbliche, con particolare riferimento alla salute e al lavoro. Un approccio di questo tipo presenta numerosi vantaggi in termini di impatto a livello locale, poiché si vengono a creare aree di sviluppo che possono funzionare come modello. Il trasferimento di pratiche democratiche avviene dal basso e agisce immediatamente sia sui cittadini che sulle entità di rappresentanza locale. Il ruolo delle comunità è valorizzato rispetto a quello dello Stato e i diversi soggetti sociali diventano attivi nell'individuazione, programmazione e gestione dei servizi, fornendo le risposte alle necessità dei cittadini attraverso una politica che parte dal basso.

1.3 Il movimento pacifista e i Balcani

Una serie di circostanze congiunturali ha fatto sì che il nostro paese abbia vissuto e stia vivendo con una tensione particolare gli avvenimenti nella ex Jugoslavia, prima lo sfaldamento e la nascita di nuove entità statuali poi. La prossimità geografica della guerra, le relazioni storiche, l'esacerbarsi del conflitto e delle violenze, e l'enorme numero di profughi che hanno cercato accoglienza sul territorio italiano all'inizio dei conflitti in Croazia e, successivamente, in Bosnia e Kosovo, hanno provocato una grande attenzione all'evolversi delle crisi nei Balcani occidentali⁸. Una strategia di soluzione e cooperazione internazionale non si è però delineata né in tempi rapidi né in modo del tutto efficace. Le cause principali possono essere sintetizzate in tre punti principali: 1) l'accavallarsi di altri eventi di grande rilevanza per l'Europa (la riunificazione dei due stati tedeschi, lo sfaldamento dei regimi dell'Europa orientale e la Guerra del Golfo) che hanno rallentato la risposta degli attori istituzionali europei alla crisi jugoslava; 2) la mancanza di conoscenza di pratiche adeguate alla mitigazione dei conflitti dei primi anni Novanta, legata sia alla insufficiente conoscenza dei problemi endogeni dei Balcani sia alla errata percezione delle cause del nazionalismo jugoslavo; 3) il limite del movimento pacifista che sino ad allora aveva assunto solamente una dimensione di protesta.

Bisogna sottolineare che durante la guerra nei Balcani occidentali molti degli studiosi di strategie e politiche internazionali avevano erroneamente valutato le nuove tendenze indipendentiste che stavano emergendo in quest'area del mondo come un fenomeno legato al diritto di autodeterminazione che si stava facendo strada negli stati dell'Europa centro-orientale. Queste valutazioni semplicistiche sembravano ignorare che la guerra di fatto era dovuta per gran parte a motivi molto più complessi, primo fra i quali una certa insofferenza degli stati ex Jugoslavi più ricchi verso le aree economicamente più arretrate. L'esempio di convivenza multi-etnica della Bosnia Erzegovina pre-bellica⁹, insieme al numero di etnie e cittadini che si sono ritrovati apolidi¹⁰ o non ben definiti dal punto di vista identitario¹¹ dopo la guerra, è un esempio significativo di quanto abbia potuto causare la propaganda sull'autodeterminazione, portata avanti anche dagli stati

⁷ ICS è oggetto del primo dei casi studio esposti nella seconda parte di questo capitolo.

⁸ Sono circa 20.000 i civili che si sono recati nelle varie aree della ex Jugoslavia per partecipare ad interventi umanitari, di emergenza e di cooperazione. Oltre 1.000 comuni e più di 1.200 fra associazioni, comitati spontanei, parrocchie, scuole ecc. si sono mobilitati per permettere la realizzazione di iniziative di solidarietà, dalla fase di emergenza a quella di cooperazione.

⁹ La Bosnia Erzegovina e la Macedonia sono stati gli stati federali che più a lungo si sono opposti alla frammentazione della ex Jugoslavia, consapevoli che l'equilibrio etnico che si era creato negli anni avrebbe vacillato di fronte alle pressioni dei neonati stati limitrofi.

¹⁰ Dopo la spartizione territoriale sono diventate apolidi, fra le altre, le popolazioni Rom, Ashkali e Gorani.

¹¹ In particolare si fa riferimento alle famiglie miste, numerose prima della guerra.

europei, che in quel periodo non hanno saputo interpretare la politica degli stati secessionisti se non in termini di relazioni interetniche conflittuali.

E' stato calcolato che le manifestazioni in Italia contro la guerra dal 1991 al 1995 siano state oltre 800. A queste si devono aggiungere le iniziative dimostrative e di interposizione delle diverse correnti pacifiste che si sono susseguite sul campo, come la Carovana della pace che ha attraversato Lubiana, Zagabria, Belgrado e Sarajevo (1991), la marcia di Sarajevo organizzata dai "Beati costruttori di pace" (1992), Mir Sada (1993) o la manifestazione Tre Città una Pace organizzata da ICS fra il 1993 e il 1994.

La sfida principale che una parte del movimento per la pace ha raccolto è stata quella dell'intervento nelle zone di guerra, attraverso la costituzione di ponti di riconciliazione. E' in questo contesto che Alex Langer¹², uno degli attori maggiormente rappresentativi del panorama pacifista italiano di quegli anni, dichiara inadeguate ai conflitti balcanici le vecchie forme di pacifismo tifoso e di pacifismo dogmatico. Le nuove guerre hanno dato una connotazione concreta al pacifismo, che è stato costretto a intervenire per sostenere le forze locali che si opponevano alla guerra e lavoravano alla riconciliazione.

Il passo più difficile che hanno dovuto compiere le organizzazioni sociali che hanno operato nei Balcani durante e dopo i conflitti è stato quello del superamento della contrapposizione fra vittime e carnefici, attraverso l'assunzione di posizioni apparentemente in contraddizione con le proprie strutture ideologiche, che si sono scontrate con la complessità del quadro dei conflitti nell'area. Un esempio molto importante è rappresentato dalla difficile scelta del movimento pacifista italiano a dichiarare la propria opposizione all'autodeterminazione (principio fondante delle culture democratiche e pacifiste) della Slovenia nel 1991, per le implicazioni che tale scelta avrebbe potuto comportare in termini di conflittualità etniche all'interno della ex Federazione Jugoslava, entrando in contrasto anche con ampi settori della sinistra politica e con la Chiesa Cattolica.

Il movimento per la pace si è sviluppato in tre filoni principali: 1) il radicalismo protestatario che vede in ogni guerra l'espressione degli interessi del capitalismo e degli USA, 2) l'approccio "tradizionalista" fedele ai dettami della nonviolenza e della Difesa Popolare Nonviolenta e contrario a qualsiasi forma di intervento armato internazionale, 3) e quello che Langer definisce del *pacifismo concreto*¹³, che decide di associare una solidarietà tangibile con l'azione politica contro i nazionalismi, attraverso l'aiuto materiale a favore di tutte le vittime della guerra, contrastando i nazionalismi a partire dai bisogni degli individui contro la logica degli schieramenti etnici, e contemporaneamente auspicando un intervento militare ONU a seguito dell'acuirsi del conflitto.

Il movimento per la pace, di fronte agli eventi nella ex Jugoslavia, sceglie questa terza via, e si pone dalla parte di tutte le vittime, promuovendo campagne di solidarietà con i disertori, inviando aiuti umanitari e volontari nei campi profughi, realizzando progetti di sostegno alle attività culturali, alle scuole e agli organismi della società civile.

¹² Langer si è molto speso anche sul tema della convivenza multi-etnica e della risoluzione pacifica del conflitto jugoslavo. E' considerato un punto di riferimento da tutti gli attori sociali che operano nell'area balcanica.

¹³ A livello internazionale si possono richiamare anche le nuove teorie del pacifismo attivo che si è venuto radicando con l'affermarsi del filone delle *peace researches* sviluppatesi negli Stati Uniti e nell'Europa centro-settentrionale a partire dagli anni Cinquanta in relazione alla guerra fredda e agli interrogativi sollevati dalla seconda guerra mondiale. Oggetto delle *peace researches* sono le cause della guerra e le condizioni della pace, affrontate con un'impostazione e in una prospettiva diverse dallo studio accademico delle relazioni internazionali, avendo come assunti il rifiuto della violenza e della guerra come metodi di soluzione dei conflitti, la cooperazione transnazionale dei ricercatori e il lavoro multidisciplinare. Negli anni Sessanta e Settanta, il campo d'interesse di tali ricerche si è esteso dalla pace negativa (ossia come assenza di guerra o comunque di violenza organizzata) alla pace positiva (ossia come schema di cooperazione e integrazione tra gruppi umani).

1.4 Gli attori sociali e il Sistema Italia

In questo quadro, le organizzazioni italiane attive nei Balcani occidentali, esaminate negli studi di caso presentati più avanti, hanno intessuto una serie di relazioni non soltanto a livello orizzontale tra di loro ma anche a livello verticale con le istituzioni donatrici (Ministero degli Affari Esteri, Commissione Europea, Agenzie delle Nazioni Unite, regioni ed enti locali). Alcune di esse, in particolare l'Associazione Progetto Prijedor, prediligono l'autofinanziamento ma interagiscono comunque con il livello istituzionale, per lo meno a livello degli enti locali. Queste relazioni, sebbene a volte intense, non sono però sistematiche.

Gli attori sociali, che si caratterizzano per una particolare consapevolezza e per una spiccata capacità di azione sul territorio in cui agiscono, avvertono la mancanza di un quadro di coordinamento e di una visione condivisa tra tutti gli attori del sistema paese su obiettivi e strategie della cooperazione. L'impressione, sia dei soggetti italiani sia dei loro partner balcanici, è che ogni organizzazione o rete di cooperazione agisca principalmente per proprio conto, senza un coordinamento né a livello orizzontale, con attori della stessa o di diversa natura (sociale, economica, territoriale), né a livello verticale, rispetto alle politiche dei donatori. Pur ribadendo l'importanza della propria autonomia e indipendenza dalla politica governativa e internazionale, tra gli attori sociali è molto avvertita l'esigenza di avere organi o luoghi di incontro e dialogo fissi e istituzionalizzati, per confrontare esperienze e creare sinergie con iniziative di altri attori.

La maggior parte degli attori sociali ha interazioni dirette non solo con altre organizzazioni e reti di natura sociale, con le regioni e con gli enti locali ma anche con il governo centrale. Manca però un quadro di riferimento che informi e nel caso coordini tutti gli interventi. Un coordinamento è ritenuto utile per due motivi principali:

- 1) conoscere quali attori operano in una certa zona e/o settore e creare sinergie per aumentare l'impatto e la visibilità degli interventi;
- 2) avere un rapporto diretto e una conoscenza delle strategie degli altri attori (istituzionali e non) in modo da esserne coinvolti e potere scegliere se esserne parte e influire.

Un embrione di sistema citato spesso come buona prassi dagli attori sociali è il Tavolo di Coordinamento degli aiuti alla ex Jugoslavia, istituito presso la Presidenza del Consiglio durante la fase di emergenza nei Balcani, che è però naufragato per la destinazione di molte risorse della Cooperazione alle missioni di pace internazionali. Il Tavolo è stato uno strumento fondamentale anche per avvicinare le istituzioni al lavoro degli attori sociali.

Dalle interviste a rappresentanti delle organizzazioni non governative oggetto dei casi studio esposti nella seconda parte, emerge che occorrerebbe non solo censire l'esistente per capitalizzare le buone pratiche e creare un sistema di attori sociali, ma anche aumentare la consapevolezza degli attori sulla necessità di un coordinamento. Un apporto fondamentale in questa direzione può essere fornito dal progetto *Balcani Cooperazione* realizzato dall'Osservatorio sui Balcani¹⁴, che potrebbe servire da base per un nuovo approccio sistemico, meglio se approfittando anche di ciò che offrono le nuove misure messe in campo dall'Unione Europea con la politica di pre-adesione. *Balcani Cooperazione* potrebbe rivelarsi una preziosa fonte d'informazione anche per il governo italiano, che potrebbe utilizzarlo come punto di partenza per la creazione di un coordinamento delle azioni di partenariato a tutti i livelli, ovvero dei vari sistemi locali esistenti nei diversi paesi dei Balcani occidentali.

Secondo l'opinione di alcuni dei soggetti intervistati, potrebbero essere anche i soggetti più attivi e radicati in una determinata area geografica ad animare il coordinamento di tutti gli attori presenti. Secondo altri, un coordinamento degli attori di cooperazione che operano in un determinato paese potrebbe essere svolto dalle Unità Tecniche Locali (UTL) del Ministero degli Affari Esteri, che

¹⁴ Si vedano a questo proposito www.balcanicooperazione.it e www.osservatoriolbalcani.org.

però ad oggi non hanno risorse sufficienti per una azione efficace e si limitano a convocazioni occasionali. Sarebbe in ogni caso opportuno che anche la Cooperazione Italiana, come la Commissione Europea, adottasse un approccio più decentrato di gestione e coordinamento degli interventi, valorizzando il ruolo delle UTL e/o di altri soggetti. Questo potrebbe essere utile per dare maggiore visibilità agli interventi a livello locale nonché per creare collaborazioni tra attori (nonostante in molti casi prevalga la competizione). I vari sistemi locali nei diversi paesi potrebbero essere poi coordinati a livello centrale in Italia in modo più visibile e inclusivo, superando anche l'attuale problematica della sovrapposizione tra norme (legge 49/87, legge 84/01, legge 212/92, legge 180/92) e istituzioni diverse (MAE/DGCS, MAE/DGEuropa, Ministero delle Attività Produttive, Ministero dell'Economia, Ministero dell'Ambiente, Presidenza del Consiglio e UTOb).

Un coordinamento degli interventi di cooperazione degli attori italiani si rivelerebbe sicuramente importante per evitare duplicazioni e sprechi di risorse e di energie, condividere studi realizzati ed esperienze vissute, nell'ottica di una creazione di un bagaglio collettivo. Questa messa in comune porterebbe probabilmente anche a interventi di maggiore impatto.

Gli attori sociali e la cooperazione decentrata

La cooperazione decentrata talvolta appare agli occhi degli attori sociali come disorganizzata e poco chiara nei suoi obiettivi. Tuttavia prevale un giudizio positivo e gli attori sociali partecipano di buon grado ai tavoli di coordinamento istituiti dalle regioni italiane. La cooperazione decentrata rappresenta ancora, per gli attori sociali, una forma innovativa e interessante di cooperazione, in quanto avvia e consolida i rapporti tra territori e comunità, tende a coinvolgere una varietà di attori in modo partecipativo e traccia percorsi più dinamici e sostenibili verso l'interdipendenza tra territori a livello globale.

Gli attori sociali e quelli economici

Si riscontra in generale una forte diffidenza fra attori sociali ed economici che potrebbe essere superata creando un sistema più integrato di interventi qualora le reti economiche fossero obbligate ad adottare standard etici di responsabilità sociale ed ambientali, se possibile di matrice europea, nel momento in cui investono e commerciano con altri paesi. Se i diritti del lavoro fossero riconosciuti strategici dalle istituzioni, anche la collaborazione fra attori sociali ed economici ne beneficerebbe. A questo proposito, l'Osservatorio sui Balcani nel novembre 2005 ha promosso un convegno su *Responsabilità sociale delle imprese e cooperazione*, che ha rappresentato uno sforzo e un'opportunità di partenza per una futura collaborazione fra attori sociali ed economici, vincolata chiaramente al rispetto da parte delle imprese di alcuni vincoli fondamentali quali la protezione ambientale e sociale.

Ostacoli intrinseci alle organizzazioni sociali per la creazione di un Sistema Italia

A parte alcune esperienze di proficua collaborazione tra organizzazioni sociali, non è esistito sino ad ora un vero e proprio sistema di attori sociali. Se da un lato gli attori sociali avvertono la necessità di un coordinamento, dall'altro hanno difficoltà intrinseche a fare sistema tra loro. Le ragioni di questa incapacità sono da ricercarsi in due fattori principali:

- La competizione per i finanziamenti dovuta alla mancanza di fondi per la cooperazione e alla scarsa attenzione dei governi rispetto agli interventi degli attori sociali. Questo fattore comporta anche una diminuzione del potere negoziale delle organizzazioni sociali a livello verticale¹⁵.
- Il rischio della perdita di indipendenza rispetto alla strategia dei governi deriva dalla mancanza di sufficienti risorse interne per la realizzazione dei progetti. In questo scenario, le

¹⁵ Va notato come talvolta il tradizionale atteggiamento competitivo sia accantonato a favore di azioni coordinate o addirittura accordi formali di collaborazione su base stabile, come nel caso di ARCS e Progetto Sviluppo. Entrambe le organizzazioni saranno oggetto di studio nella seconda parte di questo capitolo.

organizzazioni sociali devono adeguare i propri interventi in base alle risorse rese disponibili dai donatori, che spesso hanno finalità diverse e seguono altre priorità strategiche.

Questi due elementi rafforzano indirettamente l'approccio e le strategie delle istituzioni sopranazionali e dei donatori, spesso in contrasto con le logiche che muovono gli interventi delle organizzazioni che beneficiano dei finanziamenti, che peraltro risultano necessari alla sopravvivenza di molte di esse. Allo stesso tempo è però importante sottolineare che molti attori sociali riescono oggi a mobilitare notevoli risorse attraverso l'autofinanziamento, per portare avanti le attività da loro considerate prioritarie, anche in mancanza di finanziamenti esterni. Un esempio emblematico è il successo della Campagna AttivArchi di ARCS, che si sta rivelando uno strumento di *fund raising* estremamente significativo. Un altro esempio è offerto dal VIS, che sostiene le proprie iniziative con una prevalenza di fondi privati rispetto a quelli pubblici (per una quota pari al 72% del suo bilancio totale nel 2005).

In aggiunta ai due fattori citati sopra, esiste un ulteriore elemento che ostacola la creazione di un sistema, e che consiste in una certa autoreferenzialità e in una mentalità protettiva nei confronti del proprio lavoro che caratterizza molti soggetti sociali.

In conclusione sembra difficile attendersi una spinta e un contributo importante alla definizione di un sistema paese nei Balcani occidentali da parte degli attori sociali. La strada è ancora lunga. Sebbene essi siano portatori di nuove idee e di contributi fattivi per lo sviluppo locale e transnazionale, le reti appaiono ancora tra loro poco connesse e relativamente deboli. La ricerca di un loro ruolo più forte di partecipazione e negoziazione del sistema Italia dipende dalla creazione di coalizioni più coese e indipendenti rispetto agli attori centrali, capaci di attivare risorse proprie, di mantenere ed accrescere il rapporto diretto con i cittadini, di approfondire le capacità di riflessione e proposta. In questi ultimi anni le esperienze analizzate negli studi di caso mostrano il tentativo di strutturazione che, se rafforzato, potrebbe portare ad un rinnovato rapporto con gli attori centrali.

D'altra parte la difficoltà risulta accentuata a causa dell'assenza di un accesso al livello politico centrale. Mancano strumenti strutturati di dialogo e concertazione. Maggiori possibilità da questo punto di vista appaiono a livello locale per il fattore prossimità. Emerge quindi l'importanza della cooperazione decentrata quale nuovo luogo di raccordo tra le reti degli attori sociali e quelle delle istituzioni sub-statali. Alleanze tra questi attori potrebbero favorire un reciproco rafforzamento e un maggiore peso negoziale nei confronti degli attori centrali. Sempre che essi non siano vittime di localismi e sterili antagonismi.

Infine si registrano le difficoltà di connessione con le reti degli attori economici, che scontano contrapposizioni di tipo ideologico, anche se appare crescente il ruolo del cooperativismo quale modalità di coerenza tra perseguimento di finalità sociali ed economiche.

2. STUDI DI CASO

2.1. ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà)

ICS è un'associazione di secondo livello attualmente composta da circa 70 tra gruppi e associazioni. Nasce nel 1993 allo scoppio della guerra nella ex Jugoslavia, su iniziativa di alcune grandi associazioni di volontariato e di gruppi locali sorti spontaneamente per aiutare le vittime del conflitto nella ex Jugoslavia. L'idea di fondo era quella di raccogliere le spinte di solidarietà per attuare un intervento umanitario dal basso, pacifista e popolare, di fronte alla guerra in corso e all'incapacità delle diplomazie governative di fermare la violenza dei nazionalismi.

Fin dall'inizio, ICS si caratterizza come uno strumento innanzitutto operativo, nato per sostenere le azioni messe in campo dai suoi affiliati nel conflitto balcanico. Nei primi anni, l'azione si snoda intorno alle sedi di Spalato e Belgrado, basi per gli interventi nei paesi coinvolti dal conflitto, e di Trieste, che diventa rapidamente il punto di riferimento per garantire l'accoglienza ai profughi che raggiungono l'Italia in fuga dalle zone di guerra. Molte delle organizzazioni che facevano o ancora fanno parte di ICS hanno continuato a lavorare e sostenere le popolazioni civili durante le guerre in Croazia e Bosnia anche sotto i bombardamenti e quando le autorità locali lo sconsigliavano, conquistando la fiducia dei cittadini e delle fazioni belligeranti.

I campi di intervento di ICS sono principalmente quelli dell'aiuto umanitario, la promozione del volontariato, lo sviluppo endogeno, l'accoglienza in Italia di rifugiati e sfollati, la democrazia e i diritti umani, la diplomazia popolare, l'uguaglianza di genere, la lotta alle discriminazioni e all'esclusione sociale.

La funzione dell'organizzazione è cambiata nel tempo, da supporto operativo ai progetti dei propri consorziati, oggi ICS si occupa per lo più di *fund raising*, *advocacy*, coordinamento generale e politico, creazione di spazi di confronto e comunicazione, relazioni con le istituzioni europee, nazionali e locali¹⁶. I soggetti aderenti hanno infatti acquisito nel tempo maggiore autonomia nella progettazione e gestione di iniziative. Attualmente, ICS è impegnato nell'Europa Orientale, nei Balcani e in Medio Oriente con progetti di emergenza umanitaria, di sviluppo locale e di formazione professionale rivolti a donne, bambini, anziani e giovani. In Italia, ICS continua le attività di assistenza e accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati, costretti a fuggire dai paesi di origine, promuovendo un approccio partecipato delle comunità ospitanti.

Il Consorzio opera attraverso network tematici e geografici, ossia reti di collegamento tra i diversi aderenti operanti in una medesima area geografica o sullo stesso tema, amministrati da due coordinatori con la funzione di mantenere i contatti tra i gruppi e stimolarne le azioni comuni. ICS si occupa del coordinamento nazionale dei network costituiti, che sono quelli geografici di Albania, Bosnia Erzegovina, Kosovo, Macedonia e Serbia, e quello tematico sull'asilo in Italia. In questo periodo, ICS sta attraversando una fase di revisione dell'impostazione metodologica poiché è evidente il crescente interesse degli aderenti verso tematiche trasversali (microcredito, sviluppo locale ecc.) rispetto a quelle geografiche.

Nel 1994, ICS ha iniziato ad operare in collaborazione con le agenzie delle Nazioni Unite: il primo progetto è stato finanziato dall'United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) in Bosnia Erzegovina. Ad esso sono seguiti diversi progetti con l'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), in Bosnia Erzegovina e Serbia. La partnership con UNHCR si è in seguito sviluppata, portando ICS nel 1995 a gestire il più significativo contratto firmato

¹⁶ Prima della nascita dell'Osservatorio sui Balcani nel 2000, ICS, oltre a varie pubblicazioni, realizzava anche rassegne stampa e diffondeva informazioni sulla politica balcanica. Dopo la nascita dell'Osservatorio, ICS ha scelto di canalizzare molte energie in questo progetto anche se continua a produrre newsletter cartacee ed elettroniche, oltre a libri e altre pubblicazioni.

dall'agenzia con una ONG in quel periodo: 15 milioni di US\$ per un'attività di *local procurement* a favore degli sfollati in Bosnia.

Anche l'intervento di accoglienza in Italia si è sviluppato grazie a progetti di respiro nazionale, realizzati attraverso la rete degli aderenti e finanziati dapprima dalla Commissione Europea e poi dal governo italiano.

Gli aderenti al Consorzio condividono gli stessi valori e principi, sanciti nello statuto. La storia di ICS ha comunque visto momenti di acceso dibattito che, a volte, ha preso la forma di posizioni inconciliabili, come durante la guerra in Kosovo. Parte degli aderenti ha infatti deciso di partecipare alla Missione Arcobaleno e si è slegata dal Consorzio, che si era invece mostrato contrario alle metodologie di intervento, rifiutandosi di accettare finanziamenti governativi. Nel 1999, molti dei soggetti ancora sul campo si sono spostati dalla Bosnia in Kosovo, dopo 4-5 anni di esperienza consolidata. Le spinte di solidarietà di molte delle Associazioni aderenti a ICS si sono scontrate con una serie di ostacoli, in un contesto istituzionale e sociale diverso da quello della Bosnia. Se l'esperienza maturata in Bosnia si è rivelata estremamente preziosa nella fase di gestione dell'emergenza in Kosovo, nel periodo post-emergenza i partenariati non sono sopravvissuti.

Dopo la fase acuta dell'emergenza, lo scenario internazionale (G8 di Genova, 11 settembre, la guerra in Afghanistan e l'escalation militare che ne è seguita) ha distratto l'attenzione mediatica dai Balcani che, progressivamente, sono usciti dagli interessi prioritari della cooperazione, sebbene oggi alcune questioni come l'integrazione nell'Unione Europea e la presenza di esperienze di convivenza pacifica tra comunità cristiane e islamiche li stiano riportando nuovamente in primo piano. Questa distrazione dei media e degli attori internazionali ha comportato una diminuzione di interesse anche verso ICS, che si è sempre caratterizzato per l'intervento nei Balcani.

ICS ha saputo affiancare all'azione umanitaria sul campo un lavoro politico con il governo italiano. Si è infatti aperto un dialogo con le istituzioni sfociato nell'esperienza del "Tavolo di Coordinamento per gli aiuti all'ex Jugoslavia" promosso dalla Presidenza del Consiglio, la sede in cui ministeri, organizzazioni della società civile ed enti locali si sono confrontati per dare vita ad una azione coordinata di intervento umanitario nella crisi.

L'Associazione, al fine di garantire autonomia politica e organizzativa al proprio operato, si pone l'obiettivo di raggiungere per le entrate del proprio bilancio il 51% di fondi provenienti da attività di autofinanziamento, da donazioni e da attività collaterali.

Prosvil ha istituito negli anni rapporti di collaborazione con altre realtà associative italiane e straniere come Auser, il Sindacato dei Pensionati Italiani (SPI), l'Associazione dei Centri Sociali, ARCS (con cui nel 2001 Prosvil ha firmato un accordo di cooperazione per attivare una serie di collaborazioni), Intersos (nella fase di emergenza nei Balcani) e il sindacato inglese UNISON.

La Serbia è il paese con il quale le relazioni sono più solide. In Serbia, oltre a partner sindacali come UGS Nezavisnost, Prosvil lavora con soggetti attivi nel sostegno a politiche di welfare come il Ministero degli Affari Sociali serbo, l'Agenzia Regionale per lo sviluppo delle PMI della Šumadija-Pomoravlje, alcune municipalità, centri per l'impiego e strutture sanitarie, attori della società civile quali le associazioni di anziani e sindacati dei pensionati e l'ONG Novosadski Humanitarni Centar, partner storico di ARCS.

La rete della CGIL operava nei Balcani occidentali già a partire dagli anni Ottanta. Alla fine del 1990, stava per essere iniziato un progetto di cooperazione che riguardava l'informatizzazione del sistema sindacale di tutta la ex Jugoslavia. All'interno di questo progetto erano coinvolti i rappresentanti di tutti i paesi della ex Jugoslavia, ad eccezione della Macedonia. A causa dell'esplosione dei conflitti, i rapporti fra i rappresentanti dei sindacati si sono incrinati ma la CGIL e Prosvil sono riusciti a mantenere i contatti con tutti i partner sia durante la fase del conflitto che durante quella della ricostruzione.

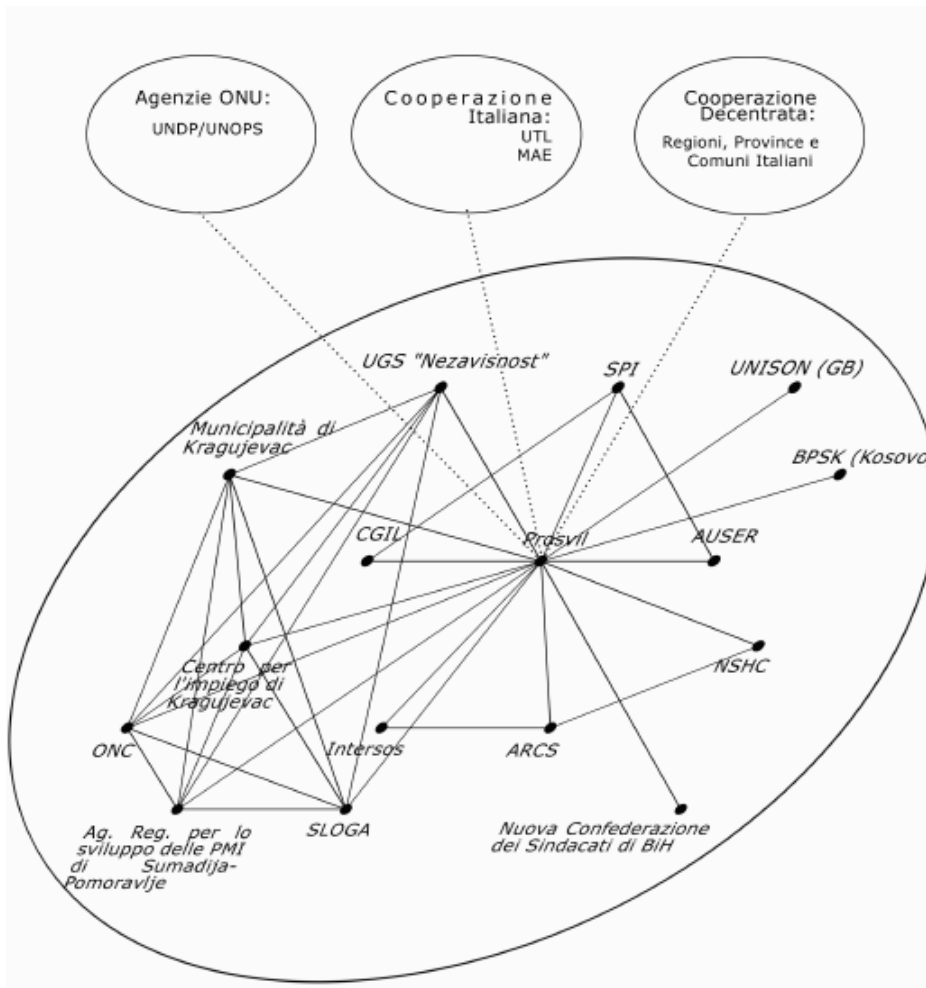
Progetto Sviluppo è intervenuto a partire dai primi anni Novanta nei territori dell'ex Jugoslavia con interventi d'emergenza a sostegno della popolazione locale e di supporto delle strutture sindacali locali esistenti. In particolare, sui temi dei diritti sociali dei lavoratori, già durante la fase di emergenza, attraverso la campagna autofinanziata *Solidarietà Balcani* a favore di Bosnia Erzegovina, Kosovo, Serbia e Montenegro sono state portate a compimento diverse iniziative con attori sindacali dei Balcani che sono diventati successivamente partner chiave per le attività di Prosvil, come UGS Nezavisnost in Serbia.

Per l'elaborazione e la realizzazione dei propri programmi, Prosvil collabora con alcune agenzie delle Nazioni Unite e ha sviluppato stretti rapporti con gli enti locali italiani, in particolare con la regione Emilia Romagna, i comuni di Modena e Forlì e la provincia di Forlì, grazie anche all'apporto di Nexus CGIL.

A livello di interazioni orizzontali, è da segnalare che nel 2001 Prosvil ha firmato un accordo di cooperazione per attivare una serie di collaborazioni con ARCS, con cui sta realizzando la seconda fase di uno dei progetti più significativi sul tema del welfare in Serbia, "Sostegno alla riforma delle politiche di assistenza agli anziani in Serbia"¹⁷.

Le attività di Prosvil sono parzialmente autosostenibili attraverso i fondi raccolti dalle sottoscrizioni degli aderenti a CGIL, tanto che i progetti volti al rafforzamento dei sindacati sono stati quasi totalmente autofinanziati, soprattutto in materia di diritti.

¹⁷ La prima fase pilota si è svolta a Kragujevac mentre questa seconda fase coinvolge sia Kragujevac sia Novi Sad.



Disegno 2: Prosvil e le sue interazioni a livello orizzontale e verticale

2.3. ARCI Cultura e Sviluppo (ARCS)

ARCS è stata costituita dall'Arci nel 1987 come strumento per la realizzazione di progetti di cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale. Arci è un'associazione di promozione sociale, che fonda le sue radici nella storia del mutualismo e del solidarismo italiano, configurandosi come una rete integrata di persone, valori e luoghi di cittadinanza attiva che promuove cultura, socialità e solidarietà. Sostiene e tutela l'autorganizzazione dei cittadini in quanto pratica fondamentale di democrazia e concreta risposta ai bisogni delle comunità. Con l'emergere della prevalenza delle pratiche pacifiste all'interno del movimento sulla globalizzazione, Arci è stata in prima fila nel condannare la guerra come soluzione delle controversie internazionali e a proporre soluzioni non violente dei conflitti, in linea con il suo rifiuto di ogni tipo di discriminazione o dominio sociale e culturale.

L'ONG ARCS si appoggia alla rete dell'associazione madre, riunendo le spinte di solidarietà provenienti dai circoli Arci, raccogliendo la solidarietà proveniente dalla società civile e traducendola in progetti di cooperazione, nonostante l'evoluzione dei rapporti di partenariato l'abbia portata negli anni a costituire una rete ancora più estesa.

ARCS, oltre che con i soggetti della propria rete costitutiva di cui fanno parte i vari circoli Arci, collabora con ICS, di cui è partner sin dalla nascita, e con Prosvil, con cui nel 2001 ha firmato

l'accordo di cooperazione citato in precedenza e con cui è stato di recente avviato il progetto "Sostegno alla riforma delle politiche di assistenza agli anziani in Serbia"¹⁸.

Presente sin dagli anni Ottanta sul territorio serbo, originariamente attraverso il gemellaggio tra le città di Modena e Novi Sad¹⁹, ARCS è riuscita a realizzare diversi progetti in cui compaiono spesso gli stessi partner, con i quali si è stabilito nel tempo un rapporto di fiducia, lavorando soprattutto per la creazione di opportunità per i giovani e il rafforzamento della società civile. La condizione di disagio e disgregazione in cui si trova la popolazione giovane è uno dei punti di maggiore riflessione e intervento sia di Arci sia di ARCS, che realizza molteplici attività di aggregazione culturale. Un esempio dell'impegno in questo settore è rappresentato dal progetto "Eurolink. Promozione di aggregazione e occupazione per i giovani e sostegno ai media democratici in Serbia", finanziato dal Ministero degli Affari Esteri attraverso la legge 49/87. Il progetto si è snodato attorno a due componenti, una più prettamente sociale e una sui media indipendenti, ma entrambe incentrate sui giovani. Tra i partner del progetto Eurolink ha avuto fondamentale importanza la Open University di Subotica, legata sin dagli anni Ottanta all'Arci Milano e con cui ARCS ha lavorato durante il progetto a una proposta di riforma legislativa sulle imprese sociali in Serbia.

Oltre alla Open University di Subotica, i partner più stabili di ARCS in Serbia sono l'ONG Novosadski Humanitarni Centar (NSHC), l'Associazione giovanile Stvaralačka Omladina Novog Sada (SONS) di Novi Sad, la Provincia Autonoma della Vojvodina, il Kulturni Centar di Novi Sad, l'Istituto SOS di Sremska Kamenica, la Casa per bambini e ragazzi con disabilità di Veternik e la municipalità di Novi Sad.

ARCS ha operato nella fase di emergenza in Bosnia Erzegovina e Vojvodina²⁰ mentre oggi ha ampliato la propria area d'intervento anche ad altre aree della Serbia, all'Albania (dove i legami più stretti sono con le associazioni legate alla promozione dell'imprenditoria e dell'associazionismo femminile e giovanile²¹) e al Kosovo (dove ha sempre operato all'interno della rete di ICS).

Terminata la fase di emergenza, ARCS ha ridefinito i propri obiettivi portando avanti progetti su tematiche più consone alla propria vocazione statutaria, ovvero la promozione e realizzazione di programmi di scambio, formazione e cooperazione internazionale nel contesto delle vocazioni e dei principi statutari dell'associazione madre, l'Arci.

Contemporaneamente è stata resa operativa una strategia di azione per i Balcani in linea con gli impegni presi nel 2000 ad Ancona nel quadro del Patto di Stabilità, sia nella conferenza dei governi e delle istituzioni europee che in quella delle rappresentanze della società civile.

Arci e ARCS si sono fortemente dedicate alla promozione della Legge 84/01 di intervento quadro del governo italiano nella ricostruzione al di là dell'Adriatico. In questo contesto, la progettazione e l'azione di cooperazione internazionale dell'ONG ha visto come priorità assolute il rafforzamento della creazione di attività di rete per lo sviluppo umano e comunitario e la promozione di

¹⁸ Di questo progetto cofinanziati dal Ministero degli Affari Esteri e promosso da Prosvil, ARCS è partner referente per l'iniziativa di Novi Sad.

¹⁹ Anche durante la guerra, quando il gemellaggio tra Modena e Novi Sad si è interrotto, Arci Modena ha continuato a portare aiuti umanitari in Serbia. Ancora oggi il sostegno delle famiglie modenesi ai bambini orfani o abbandonati ospitati dall'Istituto SOS Villaggio del Bambino Dr. Milorad Pavlović di Sremska Kamenica è molto forte, ed è raccolto e sostenuto da ARCS attraverso una serie di progetti di cooperazione.

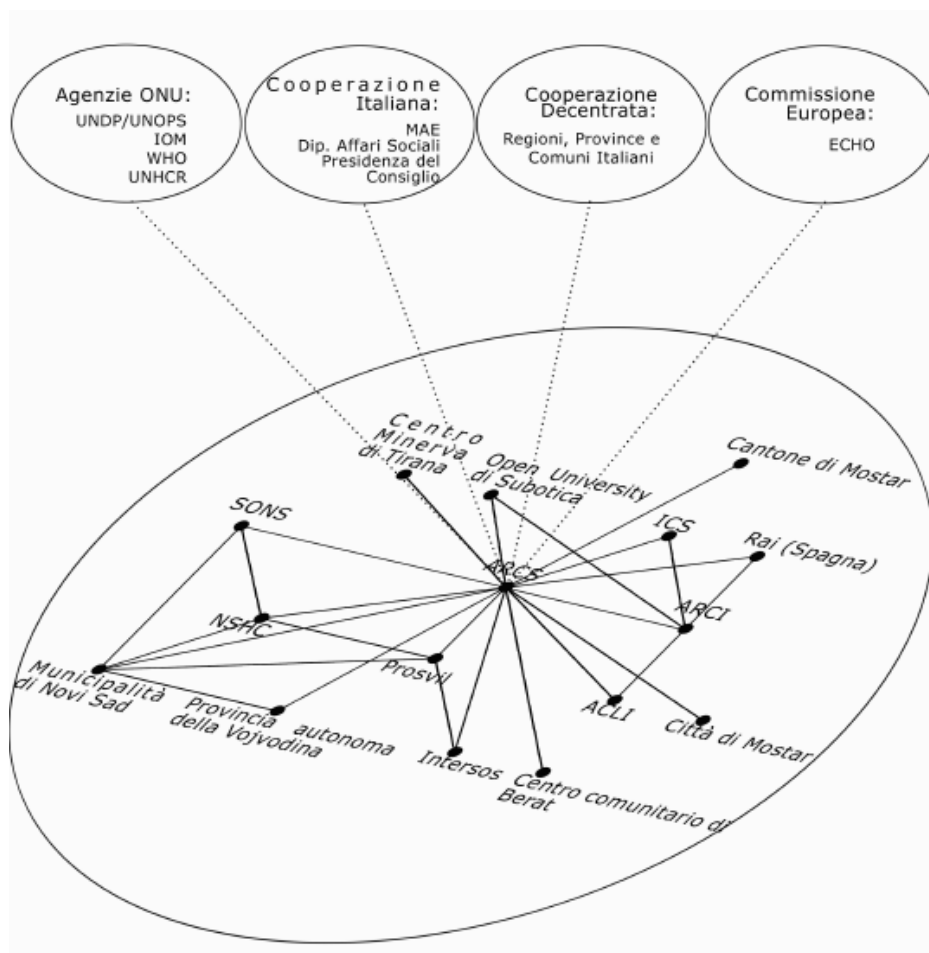
²⁰ ARCS è stata presente nei Balcani occidentali durante tutto il conflitto, riuscendo ad ottenere finanziamenti per progetti di emergenza e ad avviare iniziative di solidarietà attiva soprattutto a Novi Sad ma anche a Mostar, dove sono stati attivati due progetti di tipo sanitario e di assistenza ai rifugiati finanziati rispettivamente dal World Health Organisation (WHO) e United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Sono inoltre stati avviati interventi psico-sociali a favore della comunità Rom della Vojvodina attraverso un intervento promosso da ICS e finanziato da ECHO, il dipartimento per l'aiuto umanitario della Commissione Europea.

²¹ Partner chiave sono il Forum delle Donne di Tirana e l'Associazione Giovanile AKSI di Berat.

associazionismo nei Balcani. Nasce così anche l'iniziativa regionale "Programma di politiche sociali e welfare mix in Albania, Bosnia Erzegovina e Serbia" finanziato dalla legge 84/01.

Dal 2000, Arci e ARCS hanno iniziato a riflettere sull'opportunità di auto-finanziamento per le iniziative di cooperazione internazionale e hanno avviato la campagna di raccolta fondi e sensibilizzazione AttivArci, partendo dal proprio tessuto associativo per arrivare agli enti locali italiani e ad altri soggetti del tessuto sociale pubblico e privato del nostro Paese. Questa campagna ha permesso di realizzare numerosi progetti di cooperazione internazionale con finanziamenti propri.

A partire dal 2003-2004 si è andata anche rafforzando la progettazione con gli enti locali (ovvero la cooperazione decentrata), che ha visto di fatto un impegno ancora più forte e visibile nell'area balcanica, a sostegno dell'aggregazione culturale e sociale.



Disegno 3: ARCS e le sue interazioni a livello orizzontale e verticale

2.4. Associazione Progetto Prijedor

L'Associazione Progetto Prijedor è un'associazione ONLUS²² di secondo livello costituitasi nel 1997 a coronamento dell'impegno che alcuni degli enti e organismi, in primo luogo la Casa per la Pace di Trento, svolgono nella ex Jugoslavia sin dal 1993 attraverso azioni di solidarietà verso le

²² Secondo la legge italiana, per ONLUS si intende genericamente un'associazione di volontariato senza scopo di lucro.

popolazioni coinvolte nella guerra e di sostegno dei movimenti pacifisti attivi in quell'area²³. In particolare, dall'autunno 1995 gli sforzi si sono concentrati verso la realtà di Prijedor. Oggi l'Associazione vede coinvolti venti Comuni Trentini, il Comprensorio della Valle dell'Adige e dell'Alta Valsugana, alcune realtà associative e cooperative trentine come il Mosaico di Levico, l'Ancora di Tione, l'Associazione Trentini nel Mondo e circa 150 persone a titolo individuale. Oltre ai soci, l'Associazione cerca di coinvolgere nelle attività il maggior numero possibile di associazioni, famiglie e individui.

I partner locali sono la comunità di Prijedor, la sua municipalità e le sue circoscrizioni, le ONG presenti sul territorio, le associazioni di volontariato, quelle di categoria e in generale quelle realtà – istituzionali e di società civile – che operano sul piano culturale, sociale e politico. Obiettivi dell'Associazione Progetto Prijedor sono la promozione delle risorse umane, culturali, economiche, politiche e sociali del territorio di Prijedor, attraverso iniziative specifiche di sostegno ai diversi settori e le attività di gemellaggio e collaborazione tra enti locali, istituzioni e associazioni della provincia di Trento e della municipalità bosniaca.

Nonostante le attività dell'Associazione si concentrino a Prijedor, (scelta per il suo alto valore simbolico di città emblema della pulizia etnica e del nazionalismo serbo, con i suoi tre campi di concentramento di Omarska, Keratern e Trnopolje), e il Progetto abbia realizzato interventi diretti solamente in questa città, essa è riuscita a intessere relazioni anche al di fuori di questo territorio, aderendo al Forum Trentino per la Pace, al Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), all'Osservatorio sui Balcani, al Tavolo Trentino con il Kosovo e al Tavolo Trentino con la Serbia, nonché a partecipare come partner di progetto in iniziative di respiro regionale come quella sul turismo responsabile nei Balcani promossa dall'Associazione Tremembè di Trento.

A seguito della costituzione dell'Associazione e, in particolare, dopo gli accordi di Dayton, si è avviata un'attività di cooperazione decentrata e di diplomazia popolare nell'area di Prijedor che si è strutturata e ampliata negli anni, arrivando a comprendere (oltre ai gemellaggi tra scuole e gli affidi a distanza) attività di sostegno alle fasce di povertà estrema, sviluppo locale integrato, microcredito, sostegno al ritorno, promozione e scambi culturali, attività di formazione, attivazione di spazi giovanili, democrazia locale ed elaborazione del conflitto. Nel 1996 è iniziata la partecipazione al programma Atlante per la cooperazione decentrata in Bosnia Erzegovina²⁴ promosso da UNOPS, dapprima attraverso i soli comuni trentini che lavoravano con la Casa per la Pace di Trento e poi allargata e unificata sotto l'Associazione Progetto Prijedor, che a partire dal 1997 ha svolto attività di monitoraggio della città di Prijedor sulle cinque aree tematiche previste dal programma: 1) economia e occupazione, 2) ambiente e pianificazione territoriale, 3) servizi educativi e formazione, 4) servizi sociali e sanità, 5) democrazia locale. Dal monitoraggio sono nati i primi progetti promossi dalla neonata Associazione Progetto Prijedor: la cucina e le serre per la scuola Natošević, la costituzione di un'associazione degli agricoltori, gli impianti sperimentali nella frutticoltura, il microcredito, una casa comune delle associazioni.

Quando il clima istituzionale è cambiato, alla fine del 1998, e le persone coinvolte nella pulizia etnica hanno lasciato la città, sono incominciati i primi ritorni, che hanno riguardato finora 25.000 persone, circa la metà delle vittime della pulizia etnica. Il Progetto Prijedor ha organizzato a Rijeka un'assemblea con i profughi per favorire un possibile ritorno, raccontando il cambiamento del clima nella città di Prijedor.

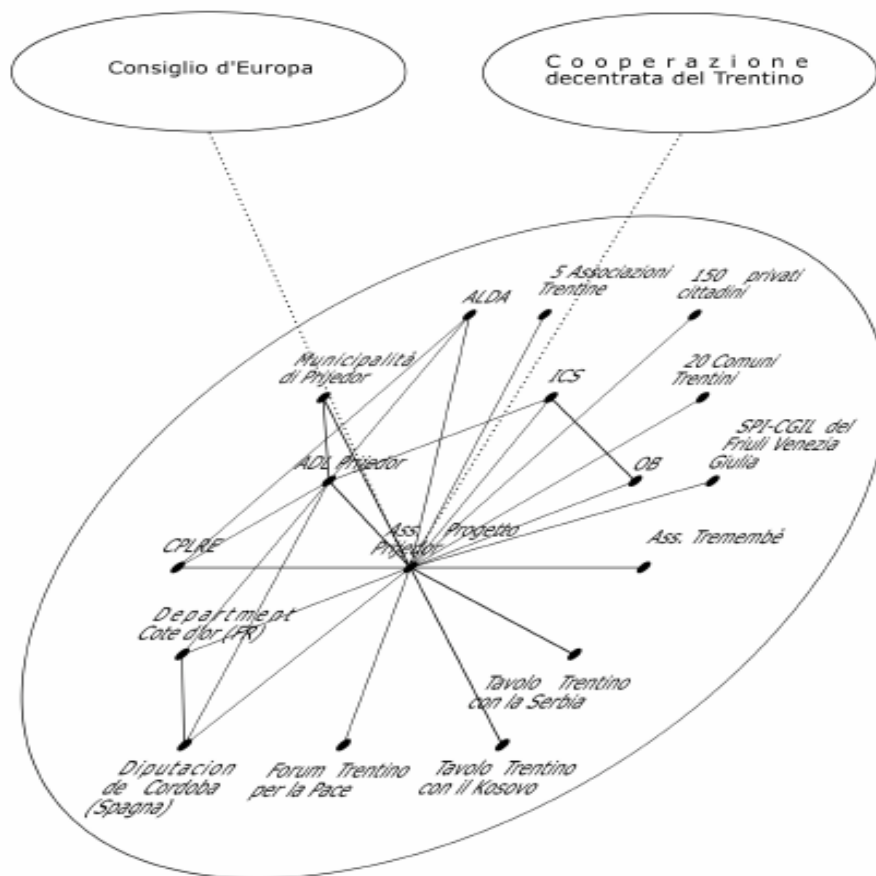
²³ Tra le attività più significative di quegli anni sono da menzionare gli affidi a distanza con la città di Rijeka, dove si erano concentrati migliaia di profughi provenienti dalla Bosnia, compresa Prijedor, che hanno coinvolto 550 famiglie affidate e altrettante affidatarie in Trentino.

²⁴ Il programma Atlante di cooperazione decentrata fondata sui partenariati territoriali è stato realizzato da UNDP/UNOPS in Bosnia Erzegovina tra il 1996 e il 1998, con la collaborazione di varie organizzazioni della società civile.

È in questa cornice di apertura che nel 2000 nasce la prima Agenzia della Democrazia Locale (ADL) nella Republika Srpska di Bosnia Erzegovina, uno degli undici nodi della rete di ADL volti a promuovere rientro, riconciliazione e rafforzamento della democrazia locale nelle comunità della ex Jugoslavia attraverso la collaborazione con le comunità dell'Unione Europea. Il Progetto Prijedor, quale partner leader²⁵, è riuscito ad aprire la ADL con il sostegno del Consiglio d'Europa e il Congresso per i Poteri Locali e Regionali (CPLRE) e dell'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA).

Nel 2002, dopo avere costruito le condizioni per il ritorno, il Progetto Prijedor ha proposto ai partner che negli anni avevano dato respiro alle attività dell'Associazione di incominciare un percorso di elaborazione del conflitto, di costruzione di una memoria comune di tutte le nazionalità presenti e che avrebbe portato al costituirsi di un Forum Civico. L'Associazione si pone come soggetto di ascolto e di raccolta dei bisogni che emergono nella comunità di Prijedor nel percorso di riconciliazione e di rinascita economica e sociale, diventando un terreno di sperimentazione di diplomazia popolare e di cooperazione comunitaria, che mira a creare una progressiva autonomia dei progetti, puntando sulla loro autosostenibilità nel breve periodo. La cooperazione comunitaria è una relazione permanente tra comunità che prescinde dalla durata dei singoli progetti, è una modalità innovativa di costruire relazioni basata sulla prossimità (nel senso di vicinanza, creazione di un flusso continuo di scambio fra comunità) e sulla reciprocità (nel senso di consapevolezza che nel tempo dell'interdipendenza e di intreccio dei processi permette di guardare la propria realtà attraverso la lente d'ingrandimento della realtà altrui). La logica comunitaria di una reciprocità profonda e permanente presuppone un continuo interrogarsi sulla sostenibilità dei progetti che sono sempre affidati alla responsabilità della controparte prijedorciana (inclusi gli affidi a distanza), come pure le attività che investono ogni spaccato della vita sociale e civile della municipalità di Prijedor e la cui programmazione è realizzata in modo partecipato dalla comunità prijedorciana, le cui istanze sono recepite nelle strategie e nelle modalità operative dell'Associazione.

²⁵ Gli altri partner sono la Municipalità di Prijedor, il Département Côte d'Or (Francia) e la Diputación de Córdoba (Spagna)



Disegno 4: L'Associazione Progetto Prijedor e le sue interazioni a livello orizzontale e verticale

2.5. VIS (Volontariato Internazionale per lo Sviluppo)

Il VIS - Volontariato Internazionale per lo Sviluppo - è un Organismo Non Governativo (ONG) costituitosi nel 1986. Il VIS si ispira ai principi cristiani e particolarmente alla figura di Don Bosco. E' parte integrante della famiglia Salesiana e fa capo al Centro Nazionale Opere Salesiane (CNOS), che lo ha istituito per agire nel settore del volontariato e della cooperazione internazionale.

Il VIS opera nel settore formativo e socio-educativo, con interventi a favore delle fasce più vulnerabili della popolazione, in particolare donne e bambini (recupero dei ragazzi di strada, alfabetizzazione, difesa dei diritti umani, promozione dei diritti della donna, formazione professionale e avviamento al lavoro dei giovani più poveri ed emarginati, sostegno di microimprese o cooperative di produzione e commercializzazione), appoggiandosi alla Congregazione Salesiana che opera oggi in 140 paesi del mondo.

Le iniziative di tipo formativo e tecnico-professionale sviluppate nei Balcani occidentali sono rivolte sia ai giovani che ai quadri e ai dirigenti delle istituzioni locali. Tutte le attività sono ideate e svolte in stretta collaborazione con le forze locali civili, sociali ed ecclesiali e in risposta alle esigenze che emergono dal territorio. La progettualità è portata avanti secondo i criteri di sostenibilità delle azioni e mira a rafforzare le controparti salesiane e le comunità locali attraverso una diretta partecipazione, in modo che possano sostenere nel futuro gli interventi realizzati, dal punto di vista finanziario, sociale e politico.

Il VIS ha uffici in Albania e Kosovo, mentre in Bosnia Erzegovina opera indirettamente attraverso l'Opera Salesiana di Žepče²⁶, con la quale sta realizzando un centro giovanile che avrà prossimamente anche la funzione di ufficio di orientamento al lavoro.

Il VIS lavora in Albania da più di dieci anni, ovvero dal periodo immediatamente successivo al crollo del regime nel 1992. Da allora in poi, le attività sono andate crescendo e rafforzandosi. Oggi il suo ufficio locale è riconosciuto come ONG dal Tribunale Albanese. Gli interventi, destinati principalmente a donne e giovani, sono realizzati insieme con la Congregazione Salesiana, presente in Albania dal 1991. Nel "Qendra Sociale Don Bosco" di Tirana, partner storico del VIS in Albania, i Salesiani portano avanti un centro di formazione professionale, un centro giovanile, un oratorio, centri diurni e un asilo.

Durante la guerra in Kosovo, un gran numero di rifugiati kosovari è entrato in contatto con la Congregazione Salesiana albanese, in particolare con il Centro Don Bosco di Tirana. Una volta rientrato a Priština/Prishtinë, un gruppo di rifugiati ha cercato di spingere i Salesiani presenti nella città ad avviare un Centro Don Bosco. E' stato quindi richiesto un intervento del VIS, già impegnato sul territorio in attività di emergenza umanitaria che, attraverso la collaborazione con il Centro Nazionale Opere Salesiane (CNOS) e l'Opera di Don Bosco del Kosovo, ha aperto nel 2002 il Centro Don Bosco di Priština/Prishtinë.

Sia nel caso dell'Albania che in quello del Kosovo, il confronto su base stabile e il rapporto di fiducia instauratosi con le istituzioni locali ha permesso un continuo ampliamento e rafforzamento delle attività del VIS nel campo della formazione e dell'avviamento professionale, tanto che molte aziende locali si rivolgono oggi ai Centri Don Bosco per la ricerca di personale qualificato.

Se in Albania la stretta collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha portato a una concertazione di piani comuni di lavoro e un potenziamento del sistema formativo di tutto il paese, in Kosovo il VIS e il Centro Professionale Don Bosco di Priština/Prishtinë hanno firmato, anche grazie al sostegno dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), un Memorandum of Understanding (MoU) per sostenere il Ministero del Lavoro (Dipartimento della Formazione Professionale) nelle attività di formazione professionale.

Nel contesto delle attività progettuali summenzionate, il VIS, all'interno del circuito del CNOS e dei Centri Don Bosco, si propone di creare nei prossimi anni una rete di e-learning a livello regionale. L'idea è di creare all'interno di ognuno dei Centri Don Bosco una struttura autonoma che si occupi specificamente di formazione a distanza.

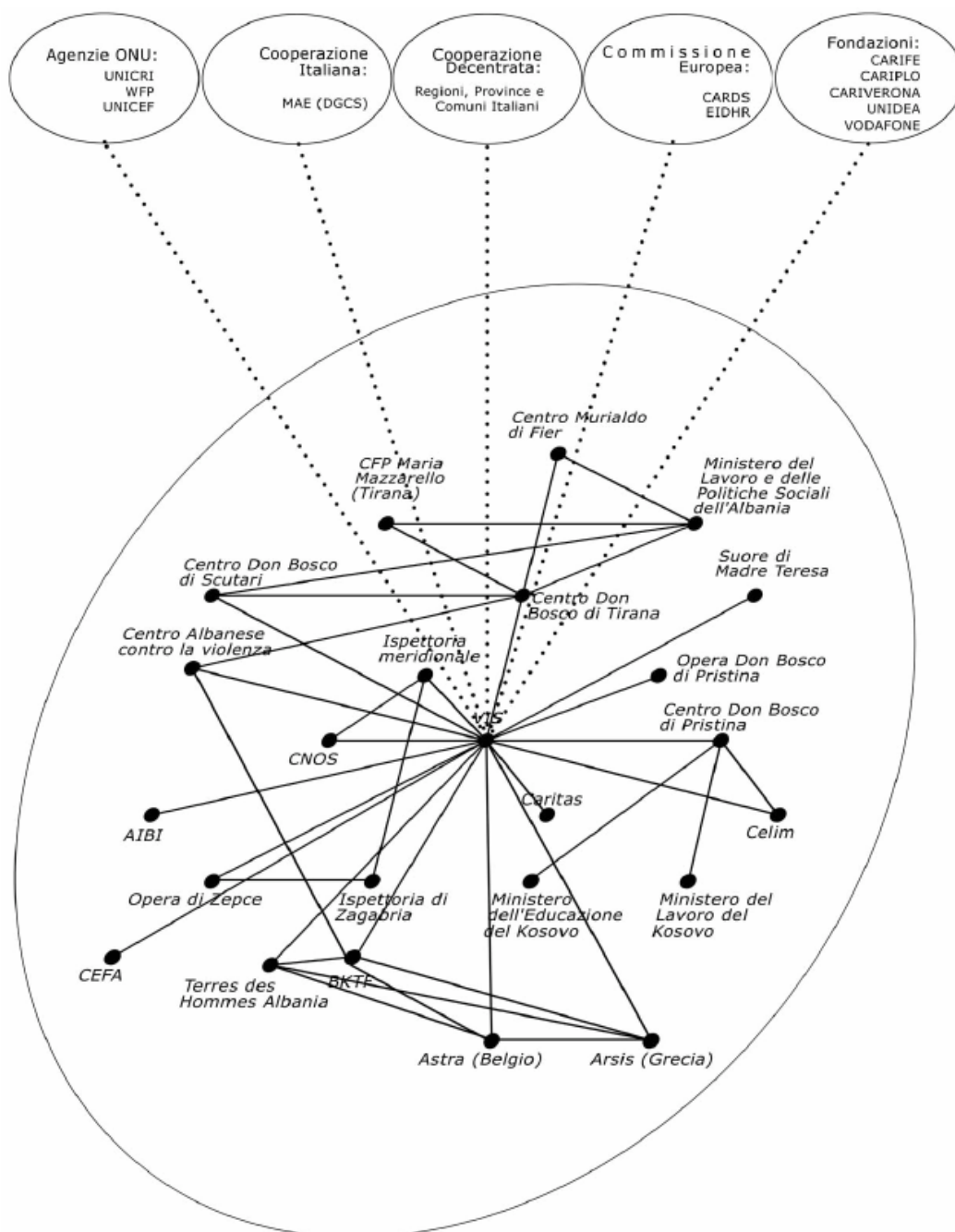
In Albania, le attività socio-educative a favore soprattutto dei minori emarginati e dei minori a rischio sono state realizzate attraverso una serie di rapporti di collaborazione con diverse realtà istituzionali e non che operano in questo stesso ambito. Il VIS collabora infatti stabilmente con il comune di Tirana e con le scuole della città, con il Ministero dell'Educazione, con centri medici e ambulatori, con i centri religiosi che operano a favore dei bambini e dei giovani a rischio (come le Suore di Madre Teresa e la Caritas), con organismi internazionali e con centri gestiti dalle associazioni.

Il lavoro con i minori migranti e quelli a rischio di emigrazione irregolare, così come le indagini familiari e i rimpatri assistiti di minori migranti non accompagnati presenti in Italia, avviene invece in collaborazione con altri attori non governativi italiani come CEFA, AiBi, Engim e LVIA e attraverso azioni di cooperazione decentrata sostenute dalla regione Emilia Romagna.

A livello internazionale, la collaborazione nel settore della lotta al traffico degli esseri umani ha portato il VIS ad aderire al network internazionale di organizzazioni non governative BKTF (Së

²⁶ L'Opera di Žepče fa capo all'Ispettorato croato di Zagabria e non all'Ispettorato Meridionale, cui fanno capo le Opere dell'Albania e del Kosovo.

Bashku Kundër Trafikimit të Fëmijëve), Insieme contro il traffico di minori²⁷. Questa rete, istituita con la finalità di favorire maggiore scambio di informazioni tra soggetti che lavorano nel settore del traffico di esseri umani, è stata incaricata da una Commissione istituita dal governo albanese di predisporre una bozza di trattato di collaborazione che Albania e Grecia hanno poi firmato agli inizi del 2006 sul tema del traffico degli esseri umani.



Disegno 5: VIS e le sue interazioni a livello orizzontale e verticale

²⁷ A questo network aderiscono, fra gli altri, Astrov Belgio, Terres des Hommes Albania e Arsis Grecia, che collaborano con il VIS in un progetto di lotta alla tratta di minori albanesi in Italia e Grecia, nonché attori istituzionali e donatori quali UNICEF e USAID, l'agenzia per lo sviluppo internazionale degli Stati Uniti.