



**Ministero delle Infrastrutture e  
dei Trasporti**



**Community Initiative  
INTERREG III A  
Transfrontaliero Adriatico**



**Unione Europea  
European Regional  
Development Fund  
(E.R.D.F)**

# CeSPI

Centro Studi di Politica Internazionale

## I legami tra la cooperazione economica territoriale e la democrazia: il caso di Mostar

*di Raffaella Coletti e Pietro Paolo Proto  
con la collaborazione di Dario D'Urso*

*Coordinamento di Andrea Stocchiero*

*Marzo 2007*



## INDICE

SOMMARIO .....	3
1. SVILUPPO ECONOMICO E DEMOCRAZIA .....	3
1.1 I legami fra i due concetti nella letteratura .....	3
1.1.1 <i>Democrazia e sviluppo</i> .....	5
1.1.2 <i>Sviluppo economico e democrazia</i> .....	6
1.1.3 <i>Lo sviluppo economico favorisce la democrazia?</i> .....	8
1.2 Presenza imprenditoriale estera, sviluppo economico e democrazia .....	9
2. LA COOPERAZIONE ECONOMICA NELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E TERRITORIALE: IL CONTRIBUTO AI PROCESSI DEMOCRATICI .....	13
2.1 Tassonomia delle attività di cooperazione economica realizzate a livello locale .....	13
2.2 Dove si realizza l'intersezione tra sviluppo economico e democrazia? .....	14
3. COOPERAZIONE ECONOMICA E DEMOCRAZIA IN BOSNIA ERZEGOVINA: IL CASO DI MOSTAR .....	17
3.1 La Bosnia Erzegovina .....	17
3.1.1 <i>Un quadro di insieme</i> .....	17
3.1.2 <i>Le privatizzazioni e le dinamiche interetniche in Bosnia Erzegovina</i> .....	19
3.2 Mostar .....	21
3.2.1 <i>L'evoluzione istituzionale della municipalità di Mostar</i> .....	22
3.2.2. <i>I risultati dell'indagine sul territorio</i> .....	24
4. CONCLUSIONI .....	33
BIBLIOGRAFIA .....	37
ALLEGATO: I PROFILI DEGLI ATTORI INTERVISTATI NELLA MISSIONE A MOSTAR (22-27.01.2007) .....	39

Il CeSPI ringrazia tutte le persone che hanno collaborato alla ricerca offrendo la propria disponibilità e condividendo informazioni. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

Si ringrazia inoltre la Regione Emilia-Romagna, Direzione Attività Produttive, Commercio, Turismo, Servizio Politiche di Sviluppo Economico per averci dato l'opportunità di esplorare un tema particolarmente intrigante quale quello del legame tra economia e democrazia nell'ambito del progetto Interreg "Mahlde.Net."

## SOMMARIO<sup>1</sup>

Questo studio si prefigge l'obiettivo di indagare le interrelazioni esistenti fra progetti di cooperazione decentrata e territoriale di natura economica e processi di democratizzazione.

Lo studio è articolato in quattro sezioni: nella prima sezione viene offerta una panoramica orientativa su alcune delle teorie principali che studiano il legame tra sviluppo economico e democrazia. Ampio spazio viene dato alla corrente di pensiero Amartya Sen – UNDP; viene inoltre richiamata la letteratura inerente il rapporto fra presenza imprenditoriale estera (in particolare attraverso gli investimenti diretti esteri - IDE) e democrazia.

Nella seconda sezione viene presentata una tassonomia delle diverse azioni di cooperazione economica nell'ambito della cooperazione decentrata e territoriale, e viene esplicitato il loro possibile rapporto con il processo di democratizzazione. Nella terza sezione vengono presentati i risultati dello studio di caso, effettuato sul territorio di Mostar (BiH).

Le conclusioni, infine, analizzano i risultati dell'indagine di campo alla luce della letteratura e della tassonomia dei progetti di cooperazione, e tentano di porre in evidenza buone pratiche e corto circuiti.

### 1. Sviluppo economico e democrazia

#### 1.1 I legami fra i due concetti nella letteratura

Esiste un'abbondante produzione scientifica che studia le intersezioni ed i legami tra lo sviluppo economico ed il processo di democratizzazione. Uno dei primi elementi critici è rappresentato dalla determinazione di quale debba essere variabile dipendente, vale a dire se si debbano studiare gli effetti della democrazia sullo sviluppo economico o, viceversa, se sia piuttosto quest'ultimo a produrre effetti sul livello di democrazia di un paese. Una breve rassegna della letteratura esistente sulla materia evidenzia come, in realtà, non ci sia una strada precisa in tal senso e che, perciò, la relazione tra le due variabili sia strettamente interdipendente tanto da rendere difficilmente rilevabile quale tra le due produca effetti sull'altra.

L'obiettivo di questo primo capitolo è di effettuare una breve rassegna della letteratura che sta influenzando le strategie di cooperazione economica, che metta in evidenza le correnti e le scuole di pensiero principali e che faccia luce sulle relazioni tra teoria e prassi. Di seguito si descrivono brevemente i due filoni principali:

1. Il filone che nasce della teoria della crescita (da Harrod Domar in poi), vede una serie di economisti impegnati nell'analizzare gli effetti dello sviluppo economico, qui in termini più di crescita (*growth*), vale a dire con un'enfasi maggiore sulla crescita del reddito senza tener conto della sua distribuzione, sulla democrazia. La teoria che la prosperità (e quindi il reddito) stimoli la democrazia (Ipotesi di Lipset, 1959 in Barro, 1999) affonda le proprie radici in Aristotele, secondo il quale solo in una società benestante esiste una situazione in cui la popolazione può partecipare intelligentemente alla vita politica ed essere immune (*self restraint*) agli appelli della demagogia.
2. Il filone che può essere ricondotto all'economista e filosofo indiano Amartya Sen, che pone l'accento sullo sviluppo inteso come espansione delle libertà individuali e quindi strettamente connesso alla democrazia. Infatti, la democrazia “ha un importante valore strumentale in quanto consente alla popolazione di migliorare la propria capacità di farsi ascoltare e di richiamare l'attenzione della classe politica sui propri bisogni, compresi quelli legati allo sviluppo economico” (Sen, 1999); in questo senso, dunque, “l'espansione delle libertà è vista sia come fine primario che come mezzo principale dello sviluppo”(Sen, 1998). Lui e altri autori, dunque, spiegano come il

---

<sup>1</sup> Sebbene il lavoro sia frutto di un lavoro congiunto degli autori, a Raffaella Coletti sono attribuibili i paragrafi 1.2, 2.1, 3.1.1, 3.2.2, il capitolo 4 e l'allegato; a Pietro Paolo Proto i paragrafi 1.1 e 2.2. Dario D'Urso ha redatto i paragrafi 3.1.2 e 3.2.1.

processo democratico, inteso come libertà e diritti civili, favoriscono lo sviluppo umano, la riduzione della povertà e delle disuguaglianze.

Il dibattito sulle relazioni tra sviluppo economico e democrazia è talmente vasto e sfaccettato che, l'identificazione di due soli filoni è, di per se, riduttiva e semplicistica: tuttavia, ai fini di questa breve rassegna, è utile poter inquadrare tale disciplina in maniera generale per poterne cogliere gli aspetti più rilevanti, che sono poi quelli alla base delle strategie di cooperazione seguite dalla comunità internazionale. Si procederà, dunque, ad illustrare brevemente alcune delle riflessioni principali che riguardano come una democrazia abbia influenza sullo sviluppo economico e su quello umano in un paese; successivamente, ci concentreremo, viceversa, su come lo sviluppo economico abbia effetti sul livello di democrazia e se e in che misura questo faciliti la transizione e/o il consolidamento democratico. Prima, però, è opportuno presentare delle definizioni abbastanza universalmente condivise di due concetti tanto ampi.

### Definizione di democrazia

Prendiamo due definizioni, la prima più politologica e monodimensionale di Dahl (1970), secondo cui “sono democrazie tutti i regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica più ampia della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso e opposizione”: tale definizione identifica quali tratti essenziali alla base di un regime di tipo democratico la possibilità di partecipazione (e, quindi, anche di dissenso) estesa alla popolazione adulta attraverso un meccanismo di tipo elettivo.

La seconda definizione è più ampia e multidimensionale. Il filone teorico e di pensiero legato ad Amartya Sen prende in considerazione le libertà civili, la presenza di diritti fondamentali e la capacità di accesso, da parte di tutte le fasce della popolazione, a tali diritti. La democrazia, secondo l'economista indiano, è “un sistema che crea un insieme di possibilità” (Sen, 1998) ma, come spiega lo stesso Sen, non vi è sempre corrispondenza tra il poter esercitare i propri diritti e l'effettiva pratica degli stessi tanto che, anche alcune democrazie mature denotano un'insufficienza nella pratica di tali diritti a causa di carenze interne al sistema. E' il caso, ad esempio, della comunità afroamericana residente negli Stati Uniti, che si caratterizza per una bassa percentuale di votanti: ciò è, con ogni probabilità, dovuto alle peggiori condizioni socio-economiche in cui tale comunità versa rispetto alla media nazionale ed al fatto che il governo democratico non sia in grado di avere effetti positivi su tale situazione. Affinché i cittadini possano esercitare i propri diritti democratici, dunque, non è sufficiente l'affermarsi di un regime democratico ma, come affermato da Fidel Valdez Ramos, ex presidente delle Filippine, è fondamentale che un Governo sia in grado “di far funzionare la democrazia per la gente comune” (Ramos in Sen 1998). Fin dalla definizione è chiaro come tale corrente di pensiero ponga in stretta correlazione i due concetti di sviluppo umano e di democrazia, di come, in particolare, la presenza di diritti civili fondamentali abbia un effetto diretto sulla capacità della popolazione di accedere a pratiche e servizi che migliorano la loro condizioni di vita e, dunque, il livello di sviluppo umano. Di come quindi le libertà, la democrazia, oltre ad essere un fine in sé, possa essere strumentale allo sviluppo umano e implicitamente economico.

### Definizione di sviluppo economico e umano

Anche sul concetto di sviluppo economico esistono diverse visioni che si sono succedute nel corso degli anni. La più semplice per quanto concerne la rilevazione è quella che misura lo sviluppo di un paese in termini di prodotto interno lordo: tale indicatore, seppur riduttivo, ha dalla sua una grande efficacia sintetica (Zupi, 1999). E' chiaro come tale approccio possa e debba essere allargato data la sua scarsa capacità di rilevare un altro concetto fondamentale, la misura dell'ineguaglianza nella distribuzione della ricchezza tra la popolazione. Infatti, soprattutto nei paesi più poveri, la ricchezza tende ad essere fortemente concentrata nelle mani di pochi: il coefficiente di concentrazione di Gini è l'indicatore più utilizzato quando si deve calcolare la distribuzione del reddito. Questo, in breve, misura quale percentuale di reddito va alle diverse fasce della popolazione. Il concetto di sviluppo economico unisce quindi la dimensione della crescita economica (aumento del prodotto interno lordo) a quella della distribuzione del reddito.

UNDP ha allargato il concetto di sviluppo economico a quello di sviluppo umano includendo, oltre al reddito pro-capite, la speranza di vita alla nascita ed il livello di scolarizzazione. Queste due variabili sono in grado di cogliere anche elementi che influenzano la qualità della vita di una persona ma che dipendono da fattori esogeni. Infatti, la speranza di vita alla nascita è un indicatore che incorpora, indirettamente, diversi fattori: l'assistenza medica, il livello di sicurezza alimentare, il livello di sicurezza legata al crimine, l'assistenza sociale; il tasso di scolarizzazione (che dipende dal livello della spesa pubblica per l'istruzione). L'UNDP ha quindi sostenuto la creazione dell'indice sullo sviluppo umano che dal 1993 viene anno dopo anno raffinato e ricalcolato considerando le diverse dimensioni in cui si dipana la vita umana

### 1.1.1 *Democrazia e sviluppo*

Fino ad alcuni anni fa, la teoria comunemente condivisa sosteneva come un certo livello di dittatura (o comunque, un basso livello di democrazia) favorisse lo sviluppo economico e che questo, a sua volta, avrebbe sostenuto, col tempo, il processo democratico. Tale teoria fa da corollario a quella della “modernizzazione” che, diffusasi attorno agli anni '50 e '60, sosteneva come i paesi occidentali rappresentassero il *benchmark* in termini di sviluppo economico. I paesi in via di sviluppo avrebbero progressivamente raggiunto anche loro quel livello di benessere se avessero seguito le indicazioni suggerite dai paesi più sviluppati. Tale teoria è stata criticata diffusamente a causa, in particolare, di una impostazione di tipo colonialistico che propugnava le “ricette” occidentali quale unica soluzione possibile per uno sviluppo anche nei paesi più poveri. Di recente, lo studioso A. Przeworski ha criticato il postulato, di diretta derivazione della teoria della modernizzazione, secondo cui in regimi non democratici si verifichino tassi di crescita più elevati (Przeworski, 2003). Lo studioso evidenzia come la maggiore crescita del Pil annuo registrata tra 1951 e 1999 nei paesi con dittature (tasso medio del 4,40% contro il 3,69% nei paesi democratici) debba essere attribuito a due fattori: i) i paesi democratici partono da un livello di sviluppo economico più elevato e quindi, statisticamente, hanno tassi di crescita annui meno elevati; ii) il tasso di crescita annuo della popolazione è più elevato in paesi con regimi non democratici, da ciò ne consegue un ribaltamento quando si va a vedere la crescita in termini di Pil pro capite, questa volta a favore delle democrazie.

In generale, la riflessione sulla causalità tra democrazia e sviluppo economico ma soprattutto umano ha ricevuto un contributo assai rilevante dal già menzionato filone di Amartya Sen, in cui si pone attenzione a come il godimento dei diritti strettamente riconducibili ad un regime di tipo democratico possa favorire un miglioramento nelle condizioni di sviluppo economico ed umano della popolazione. Un primo elemento alla base di tale riflessione è “la responsabilità” (*accountability*) degli eletti nei confronti della popolazione: qualora essi non rispondano ai bisogni umani ed economici espressi, la gente ha la possibilità di “rimandarli a casa”. Legato a questo è l'approccio dell'agenzia delle Nazioni Unite UNDP, che mette in evidenza come la democrazia contribuisca allo sviluppo, in particolare a quello umano. L'Indice di Sviluppo Umano, elaborato dalla stessa agenzia, tiene conto di 3 fattori: Pil pro-capite, speranza di vita alla nascita e indice di alfabetizzazione degli adulti. Tale indice viene utilizzato da autori (tra cui Sen e Bhargava) che ne hanno studiato il legame con la democrazia e su come quest'ultima possa avere effetti positivi sul livello di sviluppo umano, evidenziando in maniera particolare 3 aspetti:

- Un regime democratico è più efficace nel mitigare conflitti interni che possono sfociare in crisi economiche e politiche. Viceversa, redditi più alti aiutano le democrazie a rimanere in piedi una volta emerse (Przeworski) e favoriscono la stabilità politica (Barro).
- Le democrazie sono più efficaci nel far sì che non ci siano gravi carestie che minaccino milioni di vite umane (UNDP, 2002). Infatti, un governo democraticamente eletto si sentirà più responsabile e sensibile nel fronteggiare gravi crisi alimentari che rischiano di avere effetti catastrofici sulla popolazione se non affrontate in tempo prima che degenerino in carestie: in una democrazia, un governo ha un mandato che può essergli revocato o, comunque, non rinnovato in caso di gravi inefficienze specie nel fronteggiare situazioni di emergenza.

- La democrazia favorisce la diffusione di informazioni ed una migliore comprensione e conoscenza di norme igienico-sanitarie che possono diminuire l'incidenza di talune malattie (Hiv, malattie dell'allattamento): ciò produce effetti positivi sulla speranza di vita alla nascita e, in particolare, sulla qualità della vita di donne e bambini.

Tuttavia non sempre c'è una corrispondenza tra democrazia e indicatori di sviluppo umano: esistono paesi in cui si sono allargati i diritti civili, ma che vedono crescenti disparità tra le fasce della popolazione ricche e quelle povere, in termini di spesa per la sanità e per l'istruzione (paesi America latina e paesi ex URSS). Viceversa, si sono verificati casi di crescita economica accompagnati dalla riduzione di ineguaglianze nella distribuzione del reddito (Indonesia, Corea del Sud e Malesia) in contesti scarsamente democratici. Quindi, se da un lato non è possibile affermare che la democrazia automaticamente migliora le condizioni di sviluppo umano; dall'altro si deve registrare che la democrazia sorge anche in contesti di scarso sviluppo economico (in paesi poveri: Senegal, Costa Rica, Giordania e Mozambico sono alcuni esempi): secondo UNDP, la democrazia, quindi, non è un "lusso" solo per i paesi più ricchi.

Infine, studi empirici condotti dallo studioso americano R. J. Barro evidenziano come, a bassi o nulli livelli di democrazia (in presenza di un regime autoritario), un miglioramento in senso democratico favorisca la crescita economica perché in tal modo viene limitata l'accumulazione di ricchezze e privilegi da parte della sola classe politica; d'altra parte, in presenza di un moderato livello di democrazia, un aumento in tal senso frenerebbe la crescita economica a causa di una crescente attenzione verso temi quali l'equità sociale e la redistribuzione della ricchezza.

E' chiaro, dunque, come le due impostazioni appena illustrate, quella di Sen e quella di Barro, siano parzialmente discordanti tra di loro, la prima dimostrando una maggiore attenzione verso temi sociali, la seconda, più liberista, ponendo un'enfasi maggiore sulla crescita economica.

### 1.1.2 Sviluppo economico e democrazia

Statisticamente, all'aumentare del Pil pro capite diminuiscono le probabilità che una democrazia cada (per essere sostituita da un altro regime non democratico): di fatto, al di sopra dei €6055/anno pro capite, ciò non si è mai verificato in 31 democrazie tra il 1951 e il 1990, mentre sono cadute 38 democrazie "povere" (Przeworski, 2004). Lo sviluppo economico, dunque, ha effetti diretti e positivi sulla stabilità di un paese (UNDP, 2002). Da questo punto di vista, l'evidenza empirica mostra l'esistenza di una correlazione positiva tra reddito pro capite più elevato e democrazia: tuttavia, forti dubbi rimangono sulla causalità, vale a dire se effettivamente la presenza di un regime democratico favorisce lo sviluppo economico.

In una sua analisi econometrica lo studioso R. J. Barro (1999) studia se e in che misura variabili direttamente legate allo sviluppo economico influenzino il livello di democrazia di un paese. Egli individua, dunque, numerose variabili trovando, di volta in volta, correlazioni statistiche rilevanti o, talvolta, non significative. Tra queste, il reddito pro capite, il livello di scolarità e la parità tra i sessi. Come indice di democrazia Barro utilizza l'indicatore di Freedom House "electoral rights", per verificare, di volta in volta, se l'aumento del reddito pro capite e altre variabili influenzino tale indicatore. In estrema sintesi, i risultati della sua ricerca indicano una forte correlazione positiva tra l'incremento del Pil pro capite e l'indice di Freedom House: al raddoppiare del reddito, in un periodo di osservazione di 10 anni, si verifica un aumento di quasi un punto nella scala (da 1 a 7) di tale indice. Stessa correlazione, anche se meno forte con il tasso di scolarità mentre esiste una correlazione negativa tra democrazia e differenze di sesso, vale a dire che all'aumentare delle disparità tra i sessi si ha un conseguente deterioramento anche nel livello di democrazia. Altro elemento significativamente correlato alla democrazia è il reddito delle classi media: questo risultato è più significativo, dal punto di vista econometrico, di quanto non sia la regressione tra democrazia e il coefficiente di Gini. Da ciò si conclude che una distribuzione sperequata della ricchezza ha effetti negativi sulla democrazia e che il peso della classe media (escluso, dunque, il 20% più ricco e il 20% più povero) è l'aspetto della diseguaglianza che conta di più in tal senso.

Da una parte, dunque, studiosi quali Przeworski sostengono come non vi sia una causalità diretta tra il livello di ricchezza (reddito pro capite) e la qualità<sup>2</sup> della democrazia, piuttosto, al migliorare delle condizioni economiche aumenta la stabilità politica e quindi le probabilità che un governo democratico rimanga tale. Dall'altra parte, Barro trova una forte correlazione diretta tra il reddito pro capite ed il livello di democrazia. Queste due posizioni, all'apparenza contrastanti, si soffermano in realtà su differenti fasi storiche di un paese. Przeworski studia le relazioni sviluppo economico- democrazia nelle fasi di passaggio da un regime ad un altro, vale a dire se un maggiore o minore sviluppo economico abbia effetti sul passaggio da un tipo di regime ad un altro. Barro, invece, studia se e in che misura lo sviluppo economico migliori la qualità di una democrazia.

Entrambe le impostazioni sono direttamente legate al “paradigma della transizione”, una teoria che si afferma a partire degli anni '80 che trova ulteriore giustificazione nel corso degli anni '90, in seguito alla pubblicazione dell'articolo “*Democracy's third wave*” (Huntington, 1991), in cui il processo di democratizzazione viene visto come un processo globale che si presenta ad ondate successive (Chandler, 1999). In seguito all'ultima nuova ondata<sup>3</sup> mondiale di democratizzazione, il paradigma della transizione si afferma come modello universale (Carothers, 2002) sulla base del quale vengono elaborate gran parte delle strategie della comunità internazionale volte a favorire l'affermazione della democrazia nei paesi considerati “in transizione” verso di essa. Il paradigma poggia su 5 assunti di base<sup>4</sup>, il secondo dei quali identifica 3 fasi successive di transizione: una fase di “apertura”, caratterizzata dal fermento politico e l'insorgere delle prime falte nel regime autoritario, seguita da una seconda fase di “avanzamento”, con l'affermazione di un nuovo governo democratico, in seguito alla caduta del precedente e, infine, la terza fase, quella del consolidamento, contraddistinta da riforme istituzionali, dall'adozione di un sistema elettorale e dal rafforzamento della società civile. In tale quadro, si sostiene come lo sviluppo economico favorisca una democrazia a rimanere tale; viceversa, non pare che esso abbia effetti significativi nel favorire la transizione da un regime autoritario ad uno democratico: le probabilità sono uguali a differenti livelli di reddito. Da questo punto di vista, si osservano delle transizioni a regimi democratici durante periodi di gravi crisi economiche mentre non è chiaro se le crisi economiche possano essere una delle cause della caduta di un regime democratico o se, piuttosto, democrazie deboli che stanno per cadere abbiano in genere anche basse performance economiche (Londregan e Poole, 1996 in UNDP, 2002).

Dal punto di vista del paradigma della transizione, dunque, lo sviluppo economico non avrebbe effetti significativi sulla fase di “apertura” mentre più diretta pare la correlazione su quelle di avanzamento e di consolidamento soprattutto in termini di stabilità. Infatti, i regimi autoritari dimostrano una maggiore variabilità in termini di *performance* economiche: sono quelli che hanno vissuto i più rapidi periodi di crescita (Corea del sud, Cina) ma anche i più grandi dissesti, mentre le democrazie in genere sono soggette ad una variabilità minore.

---

<sup>2</sup> Tanti paesi possono essere considerati democratici, tuttavia, la qualità della democrazia dipende da alcune variabili quali il livello di corruzione, la trasparenza delle elezioni, il livello di fiducia della popolazione nelle istituzioni, la libertà di stampa, la partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini, la separazione dei poteri esecutivo, legislativo e giudiziario e così via. Ciò significa che ci sono paesi “democratici” che, tuttavia, hanno ancora molti margini di miglioramento in alcune delle variabili democratiche citate.

<sup>3</sup> La prima, lunga, ondata di democratizzazione è quella iniziata nel decennio del 1820 negli Stati Uniti, proseguita per oltre un secolo, fino al 1926, dando vita a 29 democrazie. L'ascesa al potere di Mussolini in Italia nel 1922 ha dato vita alla prima ondata contraria, che ha ridotto il numero di democrazie a livello mondiale. La seconda ondata è iniziata nel 1944-45, con la vittoria degli Alleati nella Seconda guerra mondiale, con un picco di democrazie, 36, nel 1962, seguito dalla seconda ondata contraria (1960-1975), che ha ridotto tale numero a 30. La terza ondata (1974-1990) ha interessato 30 paesi.

<sup>4</sup> Il paradigma della transizione si fonda sui seguenti assunti: 1) un paese che esce da un regime autoritario può essere considerato in transizione verso un regime di tipo democratico; 2) il processo di democratizzazione si sviluppa in fasi successive: apertura, avanzamento e consolidamento; 3) le elezioni rivestono un ruolo determinante nell'ambito del processo di transizione democratica; 4) le condizioni preesistenti di un paese (livello economico, storia politica, assetto istituzionale, composizione etnica della popolazione, tradizioni culturali) non rappresentano un fattore determinante né per la nascita né per il prosieguo della transizione democratica; 5) le transizioni democratiche della terza ondata avvengono in stati caratterizzati da assetti istituzionali coerenti e funzionanti.

Spostando lo sguardo sulle nostre latitudini, troviamo un interessante contributo di un economista, Guido Tabellini, che in una riflessione recente sottolinea l'importanza che le riforme (democratiche) rivestono ai fini della creazione di un sistema di mercato ben funzionante. In particolare, individua quali riforme dovrebbero avere la priorità perché maggiormente capaci di produrre effetti positivi sulla crescita economica: l'eguaglianza di fronte alla legge, i diritti di proprietà, l'attuazione della giustizia sono considerati, da parte dello studioso, “più importanti di altri aspetti prettamente politici della democrazia, come il suffragio universale e una genuina competizione politica” (Tabellini, 2006). A questo proposito illuminanti appaiono alcuni casi concreti. In Cina, si è prima badato ad aprire il mercato al resto del mondo e poi alle riforme democratiche. La Russia, invece, “si è subito aperta alla democrazia e solo dopo si è preoccupata di sostituire il socialismo con un sistema di mercato” (Ibidem). L'evidenza storica, dunque, suggerisce come le riforme politiche possano avere più successo se precedute da riforme economiche. Questo punto di vista solleva, però, delle criticità:

- Sottintende un periodo di transizione in cui si favoriscono **solo alcune variabili democratiche** a discapito di altre perché le prime favorirebbero la crescita economica (come, di fatto, sta avvenendo in Cina). Non è però chiaro quanto questo periodo dovrebbe durare mentre non è detto che gli altri diritti, quelli meno “necessari” allo sviluppo economico poi effettivamente vengano introdotti. Si parla, dunque, di un periodo *semi democratico* dalla durata incerta.
- In un'economia di mercato in crescita, la presenza di una società civile forte, un'effettiva alternanza politica e dei media indipendenti favoriscono anche una distribuzione più equa delle ricchezze che progressivamente vengono prodotte dal sistema. Per questo motivo, l'affermazione di una democrazia “intera”, che comprenda, cioè, tutte le riforme democratiche, dovrebbe essere **contestuale al periodo di crescita economica** piuttosto che seguirlo, in maniera tale da garantire una più giusta distribuzione della ricchezza tra tutte le fasce della popolazione.

#### 1.1.3 *Lo sviluppo economico favorisce la democrazia?*

La breve rassegna appena compiuta può essere sintetizzata nei seguenti punti:

- La teoria della modernizzazione afferma che lo sviluppo economico precede il sorgere della democrazia. A bassi livelli di reddito un regime autoritario favorisce la crescita economica, quindi, a bassi livelli di reddito, una transizione democratica ha effetti negativi dal punto di vista dello sviluppo economico. Si tratta di una impostazione perlopiù sorpassata e confutata anche attraverso analisi empiriche: Przeworski, ad esempio, pur non arrivando a sostenere che la democrazia può precedere e favorire lo sviluppo economico, afferma come lo sviluppo economico non favorisca direttamente la transizione da un tipo di regime ad un altro, semmai, i dati della sua analisi dimostrano come esso renda più stabile una democrazia. In particolare, si è osservato come, in paesi con reddito pro capite annuo non inferiore ai €6055 non si sia mai verificato un passaggio da un regime democratico ad uno autoritario.
- Statisticamente, si osserva come lo sviluppo economico favorisca una democrazia a rimanere in piedi. Viceversa, è meno forte la causalità diretta tra maggiore sviluppo economico ed apertura democratica: le probabilità che tale transizione avvenga rimangono sostanzialmente uguali a differenti livelli di reddito. Tuttavia, Barro trova una significativa correlazione tra alcune variabili direttamente legate allo sviluppo economico (Pil pro capite, distribuzione del reddito) ed il consolidamento democratico. Ciò significa che uno sviluppo economico equo ha scarsa influenza sui mutamenti di regime mentre ha effetti positivi sulla qualità di una democrazia già instaurata.
- L'affermazione dei diritti democratici favorisce lo sviluppo umano. Non solo reddito, dunque, ma anche altre variabili quali il livello di alfabetizzazione e l'aspettativa di vita. Tale approccio utilizza un concetto di sviluppo che include anche fattori sociali e strettamente legati alla qualità della vita.

In generale, lo studio sulla correlazione tra sviluppo/crescita economica e democrazia porta a risultati più lineari quando si utilizzano, per entrambi i concetti, definizioni più ristrette. Vale a dire sviluppo

economico in termini di crescita del Pil pro capite e democrazia in termini di selezione dei leader attraverso elezioni libere e competitive (Huntington, 1991). E' chiaro però come entrambe le definizioni appaiano restrittive: mentre, allargando i concetti, la causalità e la correlazione diventano meno significative.

Le questioni teoriche affrontate sopra contraddistinguono diversi approcci operativi da parte delle diverse agenzie e donatori internazionali in ambito di sostegno alla sviluppo economico nei PVS. Come esempio si possono prendere in considerazione istituti quali la Banca Mondiale (BM) ed il Fondo Monetario Internazionale (FMI) che, storicamente, hanno privilegiato un approccio di tipo liberista e maggiormente concentrato su di una visione più ristretta di sviluppo economico, quella della pura crescita del livello del prodotto nazionale lordo (in particolare attraverso il sostegno al settore privato). Inoltre, grande importanza viene data agli aggiustamenti macroeconomici, al controllo dell'inflazione ed a quello del debito estero. Soprattutto negli anni passati, questi due istituti hanno privilegiato un approccio dall'alto, in cui si tendeva a fornire le indicazioni ai governi dei PVS circa le strategie da adottare per sostenere i processi di sviluppo auspicati.

A partire dalla fine degli anni '90, in seguito anche alle crescenti critiche mosse da una parte dell'ambiente internazionale, ivi incluso l'allora vicedirettore della stessa Banca Mondiale J. Stiglitz, tale approccio è andato parzialmente modificandosi. Sono stati introdotti i *Poverty Reduction Strategy Paper*, che prevedono una partecipazione diretta da parte dei governi beneficiari e della società civile all'elaborazione delle strategie di sviluppo, che dovrebbero in tal modo riflettere maggiormente i bisogni reali della popolazione. In questo senso, l'approccio della BM e, in parte anche del FMI, possono essere considerati più partecipativi rispetto al passato.

Come si accennava all'inizio del capitolo, l'approccio allo sviluppo di UNDP è, invece, maggiormente rivolto al sociale, dato che prevale l'idea di uno sviluppo umano e non solo economico: i programmi, allora, prediligono settori quali l'istruzione, le questioni di genere, lo sviluppo sostenibile. In tale approccio rimane decisiva la questione di principio che avanza Sen secondo il quale "le libertà sostanziali (come quella di partecipazione politica o di accesso all'istruzione di base e alle cure sanitarie) sono *parti costitutive* dello sviluppo (Sen, 1998)" [...] "il contributo del meccanismo di mercato alla crescita economica è importante, ma sta al secondo posto; prima viene il riconoscimento del significato diretto della libertà di scambio: di parole, merci, doni" (Ibidem).

Se, dunque, l'attenzione di BM e FMI è sostanzialmente rivolta allo sviluppo (macro) economico, agli aggiustamenti di politica monetaria ed al sostegno al settore privato, quella di UNDP è più tesa a migliorare le condizioni di sviluppo umano dal punto di vista della qualità della vita attraverso un maggiore accesso all'istruzione, alle cure sanitarie ed ai diritti di cittadinanza.

## 1.2 Presenza imprenditoriale estera, sviluppo economico e democrazia

Come già accennato, la letteratura sintetizzata nel precedente paragrafo orienta in modo determinante le strategie di cooperazione seguite dalla comunità internazionale. La cooperazione allo sviluppo rappresenta senz'altro una delle principali modalità attraverso cui viene esercitato un impatto esogeno sull'economia e sui processi democratici dei paesi destinatari degli aiuti.

A fianco o meglio intrecciate a queste iniziative, l'altra grande categoria di azioni che può avere effetti diretti sulle traiettorie di sviluppo economico (e dunque, potenzialmente, sui processi democratici) dei Paesi è determinato dalle scelte localizzative effettuate in seno al settore privato.

In questo ambito, particolarmente rilevante (e invasivo) appare il fenomeno degli IDE – Investimenti Diretti Esteri<sup>5</sup>, siano essi investimenti *greenfield* (in nuovi impianti) o acquisizioni e fusioni (*mergers and*

<sup>5</sup> "L'investimento diretto è una categoria di investimento internazionale che riflette l'obiettivo di un soggetto residente in un paese di ottenere un interesse duraturo in un'impresa residente in un altro paese (il soggetto residente è detto investitore diretto e l'impresa è detta impresa di investimento diretto). L'interesse durevole implica l'esistenza di una relazione di lungo

*acquisitions*), poiché introducono in un territorio la presenza fisica di una impresa governata e gestita in base a regole provenienti da un altro territorio e un'altra cultura. Peraltro, lo stimolo agli Investimenti diretti esteri è spesso una delle finalità (dirette o indirette, dichiarate o non dichiarate) di progetti di cooperazione economica mirati ad un più generale sviluppo delle aree beneficarie. Può dunque essere rilevante analizzare la letteratura relativa a questa forma di investimenti.

L'impatto degli IDE sulla democrazia può essere analizzato sotto due diversi profili: innanzitutto chiedendosi se gli IDE conducano effettivamente ad uno sviluppo economico del contesto di destinazione e dunque, indirettamente, contribuiscono a generare migliori condizioni per il processo democratico; in secondo luogo, analizzando l'impatto diretto degli IDE sulla democrazia.

### IDE e sviluppo economico

Per quanto riguarda il primo aspetto, ossia il legame fra IDE e sviluppo economico, l'attrazione di nuovi investimenti offre ad un territorio una importante opportunità di arricchire il proprio sistema imprenditoriale, e di inserirsi nelle catene internazionali del valore e della produzione. La rilevanza di tale dimensione appare evidente se si considera che, proprio sull'attrazione di investimenti esteri, si gioca gran parte della competizione internazionale fra territori, come dimostra lo sviluppo del cosiddetto *marketing territoriale*, mediante l'elaborazione di strategie e la creazione di agenzie ad hoc<sup>6</sup>.

Più problematica, tuttavia, appare la considerazione degli IDE in Paesi in via di sviluppo; una ottima sintesi dei principali aspetti di questo tipo di investimenti è stata recentemente offerta nel volume “Does Foreign Direct Investment promote Development?” (Moran, Graham, Blomstrom, 2005). Nelle conclusioni, gli autori sottolineano come non esista una risposta universale: gli IDE possono avere effetti profondamente diversi, sia positivi sia negativi.

In termini di aspetti positivi, gli autori pongono l'accento su una serie di elementi:

- gli IDE, determinando non solo maggiore disponibilità di investimenti, ma anche un importante trasferimento di tecnologia, possono aiutare il Paese ricevente a condurre più efficacemente attività in cui è già impegnato o introdurre nuove produzioni, modificando positivamente la traiettoria economica del Paese. In particolare ciò avviene quando gli IDE si collocano in territori in cui vi siano determinate condizioni – soprattutto basse barriere al commercio e poche restrizioni alle operazioni.
- gli IDE possono generare effetti positivi sulle imprese locali, sia tramite un aumento di competitività in quel settore, sia tramite un diretto passaggio di conoscenze in quei casi in cui le imprese locali divengono fornitrice della nuova impresa. Lo sviluppo delle capacità necessarie per lavorare con la grande impresa sul territorio di fatto predispone le imprese locali anche ad aprirsi a collaborazioni con altre imprese straniere, in quanto sono rispettati determinati standard.
- gli IDE possono aumentare la domanda e aumentare la profitabilità delle imprese locali. Quando accompagnati da un aumento di flussi commerciali, gli IDE possono determinare una significativa crescita economica.

Gli autori pongono però l'accento anche su possibili effetti negativi, che vengono sostanzialmente limitati all'ipotesi di mercati protetti. In questi casi, gli IDE portano ad un inefficiente uso delle risorse;

---

periodo tra l'investitore diretto e l'impresa e un grado significativo di influenza da parte dell'investitore sulla direzione dell'impresa. L'investimento diretto comprende non solo la transazione iniziale che stabilisce il legame tra l'investitore e l'impresa, ma anche tutte le transazioni ulteriori tra di loro e tra le imprese associate, siano esse società di capitale o imprese con altra forma giuridica. I benefici che l'investitore diretto si aspetta di ricavare dall'influenza sulla direzione dell'impresa sono diversi da quelli attesi negli investimenti di portafoglio, che non hanno significativa influenza sulle attività delle imprese”. CNEL – Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Glossario online, [www.portalecnel.it](http://www.portalecnel.it)

<sup>6</sup> Per un approfondimento e alcune analisi sulle politiche di *Marketing territoriale* si rimanda a Agenzia Sviluppo Lazio (2005) e Formez (2004).

le imprese locali fornitrice rimangono frequentemente di piccola dimensione e non avviano percorsi di sviluppo.

Complessivamente, dunque, non esistono regole chiare e univoche: il legame tra IDE e sviluppo economico appare collegato alla qualità dell'investimento e della gestione nel Paese in cui questo viene effettuato.

### IDE e democrazia

Tali condizioni appaiono in modo ancor più determinante se si considera il possibile impatto diretto degli IDE sulla democrazia. E' opportuno premettere che, in questo ambito, sono frequenti gli studi che analizzano se e quanto la presenza di democrazia (intesa in termini di libertà civili e rispetto dei diritti umani) possa attrarre o allontanare gli investimenti diretti esteri, mentre sono più rare le indagini mirate a comprendere l'impatto degli IDE sul processo democratico dei Paesi. Inoltre, nell'ambito degli studi realizzati su questo tema, i soggetti protagonisti sono prevalentemente le grandi imprese multinazionali, in quanto principali artefici della circolazione di IDE, soprattutto verso i PVS.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ossia l'impatto della democrazia sugli IDE, la letteratura non giunge in alcun modo a risultati univoci, anche fondandosi su diversi studi empirici (Li, Resnick, 2001; Addison, Hesmati, 2003; Al-Momani, 2003; Busse, 2003; Kolstad e Villanger, 2004). Possono essere individuate due scuole di pensiero prevalenti (Li, Resnick, 2001): la prima (Olson), secondo cui un aumento di democrazia attrae investitori, poiché determina sostanzialmente una minore corruzione e una maggiore stabilità nel Paese; la seconda (O'Donnell) secondo cui gli investitori preferirebbero operare nell'ambito di regimi non democratici, stabilendo una relazione diretta con un potere capace di garantire loro favorevoli condizioni di produzione (basso costo del lavoro, tassazione limitata ecc.).

Per quanto concerne, invece, la relazione inversa, ossia l'impatto degli IDE sulla democrazia, in base ad una sintesi delle diverse teorie (effettuata da Vatansever, Xiao Yu, Veramei, Pothoff, 2004), gli IDE sembrano avere effetti negativi sui diritti umani quando non conducono ad alcun trasferimento di tecnologia né aumento di salari nel Paese. Di contro, trasferimenti tecnologici e aumenti salariali possono avviare percorsi di sviluppo economico e democratizzazione del Paese che riceve l'investimento.

### Il comportamento dell'impresa

L'impatto degli IDE e, in generale, della presenza imprenditoriale straniera su un territorio, dipende anche in misura rilevante dal comportamento che l'impresa decide di assumere. Modelli di gestione democratici, salari più elevati della media locale, spinta all'associazionismo (fra lavoratori e fra imprese), sono elementi che possono avere un impatto positivo sul processo di democratizzazione dei Paesi; in direzione opposta vanno comportamenti quali lo sfruttamento dei lavoratori e l'accordiscendenza (quando non il sostegno) verso coloro che esercitano forme dittatoriali di potere.

Alcune aziende hanno come obiettivi, a fianco al profitto, un comportamento eticamente corretto. Si possono richiamare ad esempio le imprese della tradizione cooperativa, le quali "ricercano l'efficienza, ossia il profitto, come strumento e non come fine. I fini sono altri: convenienza, qualità e sicurezza dei prodotti; filiera produttiva etica; democrazia economica; solidarietà e relazioni umane; rispetto dell'ambiente" (Zamagni, Battilani, Casali, 2004). In particolare, con il termine democrazia economica si intende "un sistema economico-sociale, realizzato o in via di realizzazione, che favorisce lo sviluppo delle forme di partecipazione dei dipendenti ai processi decisionali dell'impresa e alla distribuzione degli utili prodotti dalla stessa" (*ibidem*).

In generale, la responsabilità delle imprese rispetto all'impatto globale del loro operato è oggetto di una specifica corrente di pensiero che sta acquisendo un peso crescente all'interno dell'Ue, quella della responsabilità sociale di impresa (*Corporate Social Responsibility – CSR*)<sup>7</sup>. La Commissione europea

<sup>7</sup> Sulla applicazione della Responsabilità sociale di impresa nell'ambito degli investimenti all'estero si veda ad esempio Movimondo (2004), *Delocalizzazione e responsabilità sociale delle imprese. Studi di caso*, Stampa. Roma

definisce la CSR come

a Commissione dedica particolare attenzione alle PMI, in quanto rappresentano la maggior parte delle imprese presenti in Europa; c

e imprese hanno un comportamento socialmente responsabile se decidono di andare oltre le prescrizioni minime e gli obblighi giuridici derivanti dai contratti collettivi per rispondere alle esigenze della società. Scegliendo la via della responsabilità sociale, le imprese di ogni dimensione possono contribuire, in cooperazione con i loro partner, a conciliare meglio le ambizioni economiche, sociali ed ecologiche. Per questo motivo il concetto di RSI ha assunto sempre maggiore importanza nel mondo e nell'UE e nel dibattito su globalizzazione, competitività e sostenibilità. In Europa la promozione della RSI riflette la necessità di difendere i valori comuni e di aumentare il senso di solidarietà e di coesione”.

A livello internazionale, la responsabilità sociale di impresa viene invece perseguita nell'ambito del Global Compact, un'iniziativa internazionale in supporto di nove principi universali relativi ai diritti umani, al lavoro e all'ambiente<sup>8</sup>, cui da Giugno 2004 ne è stato aggiunto un decimo, relativo alla lotta alla corruzione. L'iniziativa, lanciata il 26 luglio 2000 a New York, si concentra sulle imprese di più grandi dimensioni, e cerca di promuovere una cittadinanza d'impresa responsabile per far sì che il mondo del business possa contribuire a trovare delle soluzioni alle sfide della globalizzazione. In tal modo, il settore privato - in partenariato con altri attori sociali - può contribuire alla realizzazione dell'obiettivo di un'economia globale più inclusiva e più sostenibile. Complessivamente sinora hanno aderito al Global Compact più di 2800 grandi imprese in tutto il mondo<sup>9</sup>.

Un altro attore di grande rilievo per ciò che riguarda il comportamento di impresa è l'International Labour Office (ILO), che si occupa di promuovere e realizzare standard, principi fondamentali e diritti sul lavoro. Con questi obiettivi, l'ILO assiste gli Stati membri e le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori nel ratificare le Convenzioni ILO e implementare gli standard internazionali del lavoro. Dal 1919, l'ILO ha mantenuto e sviluppato un sistema di standard internazionali del lavoro mirati a promuovere pari opportunità per uomini e donne di ottenere lavori decenti e produttivi, in condizioni di libertà, equità, sicurezza e dignità. Gli elementi richiamati nell'ambito degli Standard internazionali del lavoro sono: Libertà di associazione, Contrattazione collettiva, Lavori forzati, lavoro di Minori, Parità di opportunità e trattamento, consultazioni tripartite (tra Governi, Lavoratori e Datori di lavoro), efficienti sistemi di amministrazione del lavoro, ispettorato del lavoro, politica del lavoro, promozione dell'occupazione, formazione professionale, sicurezza dell'impiego, salari, tempi di lavoro, sicurezza sul lavoro, sicurezza sociale, protezione della maternità, politica sociale e attenzione specifica a categorie particolari di lavoratori (tra cui figurano migranti, pescatori, popolazioni indigene e tribali)

---

<sup>8</sup> Elencati e descritti su: <http://www.globalcompactitalia.org/global-compact/index.php?pg=1%2010%20principi&lang=0>

<sup>9</sup> Il Global Compact dispone di vari strumenti: i Dialoghi sulle Politiche (*Policy Dialogue*), i Forum per l'Apprendimento (*Learning Forum*), la Creazione di Network Locali (*Local Networks*) e i Progetti di Partenariato (*Partnership Projects*). Sono coinvolte nell'iniziativa sei agenzie delle Nazioni Unite: l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (UNHCHR), il Programma delle Nazioni Unite sull'Ambiente (UNEP), l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO) e l'Ufficio delle Nazioni Unite per le droghe ed il crimine (UNODC)

## 2. LA COOPERAZIONE ECONOMICA NELLA COOPERAZIONE DECENTRATA E TERRITORIALE: IL CONTRIBUTO AI PROCESSI DEMOCRATICI

### 2.1 Tassonomia delle attività di cooperazione economica realizzate a livello locale

Le Regioni italiane, anche grazie al processo di decentramento amministrativo che ha trovato un passo fondamentale nella riforma del titolo V della Costituzione italiana, hanno acquisito, nel corso degli ultimi anni, crescente competenza nell'arena internazionale. La loro proiezione estera, tradizionalmente limitata a relazioni di mero rilievo internazionale e, dagli anni '90, a iniziative di cooperazione allo sviluppo (cooperazione decentrata) e di emergenza di più o meno ridotte dimensioni, è negli ultimi anni divenuta più complessa e ambiziosa, anche in risposta ad una crescente competizione fra territori, che accompagna la competizione fra imprese. Di conseguenza, le Regioni hanno sviluppato negli ultimi anni una serie di competenze specifiche per ciò che riguarda soprattutto la promozione economica dei propri territori, sia in termini di attrazione di investimenti esteri (cosiddetto marketing territoriale) sia con riguardo a strategie di accompagnamento per la proiezione internazionale delle imprese del proprio territorio (cd internazionalizzazione).

Tale evoluzione ha riempito di nuovi contenuti alcune relazioni di cooperazione delle Regioni italiane, anche a fronte di nuove esigenze espresse dai partner esteri. Esempio lampante di questo tipo di evoluzione è rappresentato dall'area dei Balcani occidentali. Se infatti essi rappresentano il terreno in cui si è originata gran parte della cooperazione decentrata italiana, la crescita economica degli ultimi anni, il progressivo avvicinamento agli standard UE, lo status di paesi candidati (Croazia e Macedonia) o potenziali candidati (Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia Erzegovina) loro attribuito, rende sostanzialmente superata la fase degli interventi di natura umanitaria che hanno caratterizzato lo scorso decennio, e conduce le relazioni su terreni più vicini alla collaborazione e allo scambio reciproco.

Le regioni italiane si sono dunque fatte portatrici nell'area, negli ultimi anni, di una serie di progetti che possono essere ricondotti all'ambito della "cooperazione economica", intendendo con questo termine non solo iniziative volte ad incentivare lo sviluppo economico nei paesi di destinazione, già tradizionalmente portate avanti, ma anche a facilitare la collaborazione fra imprese e altri attori economici fra le due sponde dell'adriatico.

La tipologia di queste iniziative è piuttosto ampia; è tuttavia possibile individuare alcune azioni principali, che ricorrono nei progetti sostenuti dalle diverse Regioni. A questo fine, è stato preso in considerazione un campione di circa 80 progetti, realizzati dalle Regioni italiane in area balcanica (Albania, Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Croazia, Macedonia) in un periodo che va dal 2001 al 2005. Si tratta di progetti finanziati nell'ambito dei programmi Interreg IIIA Adriatico, Interreg IIIB Cadses, Legge 84/01, Legge 212/92, oppure realizzati tramite autofinanziamento delle Regioni. In tutti i casi, si tratta di progetti che hanno per oggetto lo sviluppo economico.

In questo modo sono state individuate alcune azioni, che possono rappresentare il cuore di un progetto o azioni previste nell'ambito di un intervento più complesso. Si tratta in ogni caso di iniziative che ricorrono con una certa frequenza nell'azione progettuale delle Regioni italiane, e possono essere di seguito elencate:

1. **Aiuto allo sviluppo di cooperative e creazione di imprese sociali:** si tratta in alcuni casi di una azione collaterale realizzata all'interno di progetti di sviluppo economico, in altri dell'oggetto principale del progetto (in particolare in Albania);
2. **Progetti volti al rafforzamento delle istituzioni locali (ambiente economico):** si tratta prevalentemente di iniziative che sostengono l'avvio di uffici pubblici mirati a specifici target (sportelli unici per le imprese, uffici turismo ecc.) nonché a contributi in termini di analisi territoriale e socioeconomica. Tali azioni si accompagnano spesso con attività di formazione.
3. **Progetti diretti al rafforzamento delle capacità delle agenzie locali o creazione di agenzie locali o centri servizi per lo sviluppo economico:** rientrano in questa categoria una serie di iniziative mirate a sviluppare le capacità di agenzie esistenti (o creare agenzie ad hoc)

prevalentemente per attività di internazionalizzazione e attrazione di investimenti esteri (cd *marketing territoriale*)

4. **Progetti mirati alla diversificazione e al potenziamento delle attività economiche locali:** le iniziative sono realizzate nell'ambito dei settori turistico e agroalimentare, e per il sostegno all'iniziativa locale in materia di attività produttive e alla riconversione del sistema produttivo locale;
5. **Creazione di joint ventures:** sono molto presenti iniziative in questo ambito da parte delle Regioni del Mezzogiorno italiano, nonché nell'ambito della quota Legge 212/92 del Ministero del Commercio Internazionale, diretta a questo fine
6. **Creazione di network transnazionali:** rientrano in questa tipologia la creazione di network fra distretti industriali, la creazione di comunità virtuali tra persone che si occupano di temi specifici, la creazione di network tra enti e strutture di accompagnamento delle imprese (agenzie, camere di commercio ecc.), la promozione dell'inserimento di aziende locali in reti internazionali
7. **Progetti pilota per la realizzazione di aree industriali:** può trattarsi di aree industriali transfrontaliere o creazione di poli di sviluppo o cluster di imprese;
8. **Promozione dell'associazionismo:** stimolo alla creazione di associazioni sul modello italiano, come le associazioni industriali e di categoria
9. **Sviluppo del lavoro e della piccola attività imprenditoriale:** sostegno finanziario per la creazione di impresa (microcredito), ma anche percorsi di tirocinio sostenuti da borse lavoro. Tali azioni si accompagnano spesso con attività di formazione.
10. **Stimolo alla creazione di partenariati pubblico-privati:** in questo ambito particolare attenzione è dedicata alla gestione delle *public utilities*

Tra i progetti evidenziati sono inoltre emersi alcuni esempi di creazione di desk di coordinamento e supporto, scambi di ricercatori, assistenza tecnica per l'avvicinamento agli Standard UE, assistenza tecnica per l'accesso al credito.

I progetti prevedono soprattutto attività di assistenza tecnica, formazione e trasferimento di beni.

## 2.2 Dove si realizza l'intersezione tra sviluppo economico e democrazia?

Questo paragrafo compie un esercizio di incrocio di una serie di variabili democratiche con le modalità di cooperazione economica identificate nel paragrafo precedente, per cercare di capire quali siano i legami possibili. Vari studiosi hanno individuato gli elementi minimi affinché un regime possa essere definito democratico: R. Dahl ne ha identificate 8 mentre Kaldor e Vejvoda 10. Per questi ultimi, le variabili di Dahl individuerebbero una democrazia “formale” mentre le loro una di tipo “sostanziale”. E’ possibile, dunque, sintetizzare i lavori dei tre studiosi per ottenere le 10 variabili indicate nella tabella di seguito<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Si veda P. Proto e A. Rotta (2006). Tali indicatori sono suddivisi in due macro categorie, Istituzioni e Società civile: esse contraddistinguono due diversi livelli di intervento e, anche, due approcci differenti, quello dall'alto (*top-down*) e quello dal basso (*bottom-up*). Graficamente, la scelta cromatica degradante vuole dare risalto a due aspetti: a) la separazione tra interventi a livello istituzionale e interventi a livello di società civile non è netto, in particolare per quegli ambiti che si trovano *border line*, come ad esempio i diritti umani, il cui rafforzamento può essere promosso sia attraverso attività rivolte ai cittadini (campagne di informazione, formazione), sia mediante interventi che spingano un Governo ad intraprendere azioni in tal senso; b) anche la differenza tra i due approcci, dall'alto e dal basso, è più netta ai due estremi (in ambito di rafforzamento dello stato di diritto, con azioni rivolte, ad esempio, al settore giudiziario e, dunque, con un approccio dall'alto e in ambito di partecipazione attiva dei cittadini, che viene promossa, generalmente, tramite un approccio dal basso) e meno verso il

Macro variabili	Variabili democratiche
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri
	Partiti politici
	Capacità amministrativa del governo centrale
	Decentramento amministrativo
Società civile	Diritti umani e delle minoranze
	Processi elettorali
	Media e libertà di espressione
	Governance locale
	ONG e libertà di associazione
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini

A questo punto è opportuno scendere più nello specifico del concetto di sviluppo economico e parlare di cooperazione economica. Su quali variabili democratiche tra le 10 individuate gli interventi possono avere effetti? Per fare questo esercizio teorico, nella tabella alla pagina seguente sono considerate le tipologie di attività di cooperazione economica individuate nella tassonomia e sono messe in relazione con alcune delle variabili democratiche per evidenziare dove si realizzino delle intersezioni. Un esercizio di questo genere è utile per comprendere se e in che modo ci possano essere dei rapporti diretti tra cooperazione economica e consolidamento democratico; tuttavia, ciò non spiega, a priori, in che misura le diverse tipologie di attività sono capaci di produrre un impatto sulle singole variabili.

Ci sono poi alcune tipologie che non hanno, apparentemente, effetti diretti su nessuna della variabili: nondimeno, a seconda di come le singole attività progettuali vengono realizzate, anche queste possono avere un impatto sulla democrazia. Ad esempio, prevedendo delle attività di dialogo su temi di carattere economico che coinvolgano gli *stakeholder* locali (associazioni, università, singoli cittadini) si producono effetti sul livello di partecipazione della popolazione alla vita pubblica oltre a rafforzare e/o promuovere processi associativi.

Ancora, le attività di rafforzamento imprenditoriale, le azioni pilota, le *joint ventures* con imprese estere possono incorporare principi di responsabilità sociale d'impresa: in tal caso si possono intravedere possibili effetti sui diritti umani, dei lavoratori ma anche della popolazione più in generale, che può beneficiare di attività produttive svolte con una maggiore attenzione alle esternalità, nel tentativo di limitare i costi sociali e di quelli derivanti dalle ricadute ambientali. A tal proposito, vale la pena specificare come la variabile “diritti umani” includa anche quelli sociali e del lavoro oltre alle pari opportunità, mentre la variabile “Ong e libertà di associazione” include anche l’associazionismo sindacale.

In generale, quando le attività di cooperazione economica coinvolgono le autorità locali in maniera sostanziale, anche attraverso assistenza tecnica e formazione, esse producono un impatto in termini di rafforzamento della *governance* locale oltre che di sostegno al processo di decentramento amministrativo.

Le attività imprenditoriali possono favorire, sia con politiche di assunzione che con la comunicazione e la trasmissione ai propri dipendenti di valori etici condivisi all’interno delle aziende, l’integrazione etnica: ciò è più probabile che avvenga (come richiamato anche nel primo capitolo) in forme imprenditoriali di tipo cooperativistico, che in genere prevedono una vita comune degli associati anche al di fuori del lavoro, creando così delle opportunità di incontro che favoriscono l’integrazione e la vita sociale comune.

---

centro: la regolarità delle elezioni o il decentramento amministrativo rappresentano ambiti in cui l’efficacia degli interventi è massima quando si ha una concomitanza dei due approcci, quello dal basso e quello dall’alto.

Tipologia Var. democ.	Stato di diritto	Partiti politici	Capacità amm. Governo centrale	Decentram. Amm.	Diritti umani	Processi elettorali	Media e libertà di espressione	Gov.ce locale	ONG e libertà associazione	Partecipaz. Vita politica
AIuto allo sviluppo di cooperative e creazione di imprese sociali					■				■	■
Progetti volti al rafforzamento delle istituzioni locali (ambiente economico)				■				■		
Progetti diretti al rafforzamento delle capacità delle agenzie locali o creazione di agenzie locali o centri servizi per lo sviluppo economico				■				■		
Progetti diretti alla diversificazione e il potenziamento delle attività economiche locali										
Creazione di joint ventures										
Creazione di Network transnazionali									■	
Progetti pilota per la realizzazione di aree industriali										
Promozione associazionismo					■				■	■
Sviluppo del lavoro e della piccola attività imprenditoriale					■					
Stimolo alla creazione di PPP								■		

### 3. COOPERAZIONE ECONOMICA E DEMOCRAZIA IN BOSNIA ERZEGOVINA: IL CASO DI MOSTAR

#### 3.1 La Bosnia Erzegovina

##### 3.1.1 Un quadro di insieme

La Bosnia Erzegovina può essere considerata una democrazia bloccata, da diversi anni, in quell'area grigia tra la fase di avanzamento e quella di consolidamento democratico (Carothers, 2002). Essa, dunque, è già in possesso di alcune caratteristiche democratiche: elezioni e quindi alternanza politica, presenza di una società civile, possibilità di dialogo e di protesta politica e civile, pluralità di media.

Di contro, si caratterizza anche per una scarsa fiducia della popolazione nelle istituzioni (sia locali che centrali) e quindi scarsa partecipazione alla vita politica (alle elezioni dell'ottobre 2006 hanno partecipato il 55% degli elettori), un non perfetto funzionamento dei *check and balances* che dovrebbero assicurare lo stato di diritto, alti livelli di corruzione, rispetto dei diritti umani non sempre presente, in particolare con riguardo alle minoranze etniche.

Dalla fine della guerra (1992-1995) il Paese ospita ancora truppe internazionali (dal novembre 2004 EUFOR), chiamate a controllare e garantire la pace.

Il decentramento amministrativo, uno tra i fattori che dovrebbero caratterizzare le democrazie mature, è molto spiccato in BiH; tale decentramento è però sostanzialmente derivato dagli Accordi di Dayton (1995), e si articola in buona parte attorno a principi “etnici”. Esiste un governo centrale, di gran lunga l'entità più debole di tutto il Paese, al cui vertice siedono tre presidenti, ciascuno per una delle tre principali etnie del paese (serba, croata e musulmano-bosniaca); a livello immediatamente sottostante, le tre entità della Repubblica Srpska (che occupa il 49% del territorio), la Federazione di Bosnia ed Erzegovina e il piccolo Distretto di Brcko. Repubblica Srpska e Federazione di BiH hanno propri governi, molto indipendenti dal Governo centrale. “Lo Stato bosniaco del dopoguerra, in quanto organizzazione largamente imposta, ha sofferto continuamente di una mancanza di legittimazione. Una significativa porzione della popolazione serba non riconosce lo Stato bosniaco o rifiuta qualsiasi ipotesi di rafforzamento dello stesso, puntando sull'indipendenza della Repubblica Srpska o la sua annessione alla Serbia. Una parte della popolazione croata nella Erzegovina occidentale, allo stesso modo, rigetta lo Stato ed appoggia la secessione per annettersi alla Croazia. Molti Bosniaci, infine, rifiutano la Repubblica Srpska in quanto creata attraverso crimini di guerra e sostengono uno Stato centrale fortemente rafforzato.” (UNDP, 2005).

Al livello immediatamente successivo rispetto alle entità e solo nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina si collocano i cantoni, che possono essere reputati come i livelli di governo più forti in quella entità; infine l'ultimo livello amministrativo è quello delle municipalità. Le tre etnie che convivono nel Paese (43.5% musulmani, 31.2% Serbi e 17.4% Croati in base all'ultimo censimento del 1991) continuano a sostenere i partiti nazionalisti che detenevano il potere durante la guerra.

In questo quadro, la Commissione europea, tramite il progetto EU RED – European Regional Economic Development (2003-2005) ha dato vita a cinque “regioni economiche” della Bosnia Erzegovina, attraverso le quali articolare le strategie di sviluppo economico locale e canalizzare le risorse dei Programmi europei; a questo fine, in corrispondenza alle regioni sono state istituite cinque agenzie di sviluppo regionale<sup>11</sup>.

Sebbene non rappresentino livelli amministrativi, le Regioni economiche rendono comunque ancora più complesso il quadro del decentramento in Bosnia; tanto più che la loro articolazione territoriale, basata su una presunta omogeneità di profili economici, non tiene conto dei confini cantonali né di quelli dei due livelli federali.

<sup>11</sup> ARDA NW per la Regione Nord -Ovest; NERDA per la Regione Nord-Est; REZ-RDA per la Regione Centrale; SERDA per la Regione di Sarajevo; REDAH per la Regione Erzegovina.

Come sottolineato da UNDP, in BiH “in linea di principio il Governo ha il potere per governare, ma questa possibilità è limitata dal continuo intervento dell’Ufficio dell’Alto Rappresentante, dalla frammentazione del potere pubblico nelle due entità e nelle regioni, e dall’estensivo potere di voto a livello di Stato e di entità” (UNDP, 2005).

Le elezioni dell’autunno 2006 e l’annuncio, nella prima metà dell’anno, della chiusura dell’Ufficio dell’Alto rappresentante (prevista per la metà del 2007) hanno determinato un leggero aumento degli indici di instabilità nel Paese (calcolati da UNDP) rispetto ai periodi immediatamente precedenti.

La chiusura dell’Ufficio non implica tuttavia la fine del coinvolgimento della comunità internazionale in BiH, ma è un passaggio di una strategia di più lungo termine, e verrà bilanciato dallo sviluppo del ruolo del Rappresentante Speciale dell’UE, cui verranno trasferite alcune delle funzioni attualmente in capo all’Alto Rappresentante. Proprio con l’Unione europea proseguono i negoziati per l’Accordo di Associazione e Stabilizzazione.

Complessivamente, “a partire dal 2000 alcuni aspetti democratici quali la partecipazione politica e la *rule of law* sono parzialmente migliorati. Le istituzioni dello Stato sono divenute più efficienti e hanno acquisito competenze chiave. La riforma della Pubblica amministrazione, incluse le forze armate e la polizia, ha fatto progressi. La struttura dello Stato, tuttavia, rimane complessa e spesso disfunzionale, riducendo la propria capacità di *governance* democratica e trasparente. A causa dei mutamenti nel contesto regionale il supporto per la secessione in BiH è decaduto e il controllo esclusivo dei partiti nazionalisti inizia ad essere erosivo, anche se è ancora molto forte. (...) La divisione etnica rimane significativa. Anche se la capacità amministrativa delle istituzioni è aumentata negli ultimi anni la funzionalità delle istituzioni chiave continua a basarsi sull’intervento internazionale” (UNDP, 2005)

Sotto il profilo economico, sebbene vi sia stata una progressiva stabilizzazione dal 1995 e negli ultimi anni (a partire dal 2002) si sia assistito ad una accelerazione delle riforme, il Paese rimane essenzialmente diviso, e dipendente dal supporto esterno per proseguire lungo il processo di trasformazione.

Gli indicatori di povertà sono molto alti, in particolare a causa delle vicende belliche occorse all’inizio degli anni ’90, che hanno prodotto una drastica caduta dei tassi di crescita del reddito pro capite e livelli crescenti di disoccupazione. Il PIL pro capite nel 2003 raggiungeva i 1540 dollari (Banca Mondiale) e nel 2004 era fermo ad un livello pari al 60% di quello precedente alla guerra, collocando la BiH tra i Paesi più poveri del mondo e rendendolo il più povero tra quelli della Ex Jugoslavia.

Secondo lo Human Development Report del 2003 (UNDP) il 72% circa degli adulti si colloca al di sotto della linea di povertà in termini di livello minimo di qualità di almeno uno dei seguenti campi: educazione (27%), salute (16%), lavoro (22%) e casa (11%). La povertà è legata all’elevatissimo tasso di disoccupazione (40% secondo UNDP 2005) e ai bassi salari: sebbene i salari netti sono mediamente aumentati da 374 KM (1 KM = 0.51 €) nel 2000 a 495 KM nel 2004, è parimenti aumentato anche il costo della vita. (UNDP, 2005)

Del resto, nel 2004 il quadro istituzionale appare ancora troppo debole (UNDP 2005) per sostenere la competizione di mercato. La BM stima che il settore informale pesa dal 20% al 40% del PIL (2002), con conseguenti pesanti distorsioni. Sono applicate tariffe al commercio con l’estero; accordi di libero scambio sono vigenti con Serbia, Montenegro, Croazia, Turchia, Macedonia, Albania, Bulgaria, Romania e Moldavia.

Dalla fine della guerra la cooperazione con donatori internazionali è stata intensa e ha assunto diverse forme. L’aiuto ha coperto molti aspetti: dalla ricostruzione al ritorno dei rifugiati, dalla pubblica amministrazione alle riforme nel settore della sicurezza. Secondo il FMI l’aiuto esterno è però drasticamente diminuito dal 19.6% del PIL nel 1998 al 6.9% nel 2002. In termini di risorse, si è passati da 884 milioni di dollari nel 1998 a 388 milioni nel 2002. Complessivamente la BiH ha ricevuto circa 5 miliardi tra il 1996 e il 2002, la maggior parte dei quali (81.9%) diretti alla Federazione di Bosnia ed

Erzegovina, dal momento che la Repubblica Srpska era inizialmente esclusa dagli aiuti (per la scarsa collaborazione con le istituzioni internazionali su tematiche quali i crimini di guerra). (UNDP, 2005)

L'Italia è il quarto partner commerciale della BiH, sia nelle importazioni (preceduta da Croazia, Germania e Slovenia) sia nelle esportazioni (Associazione LiNK, 2004) Gli IDE in BiH provengono da 58 Paesi, di cui i più importanti (con riferimento al periodo 1994 – 2006) sono Croazia, Austria, Lituania, Slovenia, Germania, Serbia e Montenegro, Svizzera, Paesi Bassi, Italia. (FIPA, 2006).

Nel paese è in corso un importante processo di privatizzazione; le dimensioni del fenomeno e il suo impatto sui processi democratici suggeriscono un breve approfondimento di questo tema.

### 3.1.2 *Le privatizzazioni e le dinamiche interetniche in Bosnia Erzegovina*<sup>12</sup>

Il processo di privatizzazione in Bosnia Erzegovina ha incontrato – ed incontra – tutte le difficoltà tipiche di una ex economia socialista che si ricicla in economia di mercato, unite in questo caso alle pesanti conseguenze del conflitto, sia in termini istituzionali e politici che di relazioni interetniche.

Dopo un assai timido tentativo iniziato nel 1990 dal premier federale jugoslavo Ante Marković, con risultati pressoché insignificanti<sup>13</sup>, il processo di privatizzazione delle industrie bosniache è stato preso in mano dalla comunità internazionale nel 1997, nel quadro del massiccio intervento di ricostruzione post-Dayton. Così come concepite ed implementate dall'agenzia di cooperazione statunitense USAID, le iniziali privatizzazioni – limitate tra l'altro solo a piccole e medie imprese – avvenivano utilizzando un sistema di buoni, che i governi delle entità distribuivano ai propri cittadini per venire poi raccolti in Fondi di investimento per la privatizzazione (PIF) ed utilizzati quando un'impresa veniva venduta.

Sia in Federazione che in Repubblica Srpska (RS), i buoni (denominati *vouchers* nella prima e *certificates* nella seconda) vennero distribuiti gratuitamente come compenso per salari e pensioni non pagate durante la guerra e come riconoscimento per il servizio militare. L'approccio adottato variava tra le due entità: in Federazione, ogni cittadino che nel 1992 era maggiorenne aveva diritto ad un buono del valore di 1900 marchi convertibili (valore puramente nominale che col tempo decresceva), mentre in RS i certificati non avevano valore monetario ma erano ancorati al valore dell'impresa da privatizzare (attraverso un sistema a punti), venendo distribuiti in gruppi da 20, aumentabili a seconda degli anni di servizio militare o di impiego.

I beneficiari potevano poi utilizzare tali buoni per acquistare quote di uno dei vari Fondi di investimento per la privatizzazione. Questi Fondi, messi in piedi da privati e gestiti da una *management company*, riutilizzavano i buoni raccolti per acquistare azioni nelle imprese che a poco a poco venivano privatizzate nelle cosiddette Offerte pubbliche di quote (POS), lanciate dai governi delle entità attraverso le proprie agenzie per la privatizzazione.

Questo metodo non trasparente stabiliva in pratica un controllo politico – ed etnico – sulle quote di società da assegnare, grazie al quale venivano favoriti gli appartenenti allo stesso gruppo etnico di chi operava tali distribuzioni.

Inoltre, la pesante architettura istituzionale contenuta nell'Annex 4 di Dayton – la Costituzione bosniaca – veniva riflessa anche nel processo di privatizzazione. Col presupposto che erano le entità, e non più lo Stato centrale, a possedere le imprese pubbliche sul suolo bosniaco, vennero create ben tredici agenzie per la privatizzazione: due per ogni entità, una per ognuno dei dieci cantoni della Federazione e uno per il Distretto di Brčko. Questa impostazione, oltre a disperdere gli sforzi e complicare il quadro generale (soprattutto nella Federazione), non ha fatto altro che riportare in chiave economica gli scontri e gli stalli tra bosgnacchi, serbi e croati già presenti nelle varie sedi istituzionali.

---

<sup>12</sup> Di Dario D'Urso.

<sup>13</sup> Le privatizzazioni volute da Markovic prevedevano l'acquisizione di azioni di industrie da parte dei propri impiegati. I suoi limitati effetti sono stati spazzati via dalla guerra, non venendo fatte a suo tempo affidabili registrazioni delle transazioni avvenute.

Il sistema di distribuzione dei buoni ha così aggiunto un’ulteriore causa di frizione tra i gruppi nazionali bosniaci, rendendo il processo di privatizzazione uno stimolo per la politica etnica dei maggiori partiti nazionalisti. In tal modo, i governi delle entità – e quindi i partiti – hanno potuto distribuire un numero sproporzionato di buoni ai propri veterani di guerra, trascurando ad esempio coloro – appartenenti ad un altro gruppo etnico – che avevano fatto ritorno ai propri domicili dopo essere stati forzati a lasciarli durante la guerra (i cosiddetti *minority returnees*). In Republika Srpska, al contrario che nella Federazione, i buoni ricevuti dalla popolazione non potevano essere utilizzati per acquisire appartamenti di proprietà statale; una mossa intesa a scoraggiare l’acquisizione di proprietà da parte di eventuali *returnees*<sup>14</sup>.

La stretta connessione in chiave negativa tra privatizzazioni e politiche su base etnica si è manifestata soprattutto in Federazione, dove appunto i contrasti istituzionali tra bosgnacchi e croati sono particolarmente aspri. I casi della Aluminium Mostar e della Eronet (per un approfondimento su questi due casi si veda International Crisis Group, 2001) ben dimostrano come da un lato, processi di privatizzazione non trasparenti abbiano contribuito al finanziamento degli apparati partitici nazionalisti (in questo caso dell’HDZ e delle strutture para-statali della Herceg-Bosna), e dall’altro come la pesante interferenza dei partiti abbia spesso portato avanti politiche di omogeneizzazione etnica in campo di assunzioni.

Il sistema della distribuzione dei buoni si è rivelato fallimentare: la proprietà è stata frammentata tra, in alcuni casi, migliaia di detentori di azioni, non verificandosi alcuna iniezione di capitali freschi o alcun trasferimento di know-how, e l’intero processo si è reso altamente politicizzato<sup>15</sup>. Ciò che gli attori internazionali avevano inizialmente auspicato come un rapido, apolitico e ordinato trasferimento di beni da mani pubbliche a private si è rivelata una corrotta e protracta lotta per il potere in chiave etnica, che poco ha fatto per stimolare la crescita economica e la promozione della riconciliazione interetnica (Bayliss, 2005). La privatizzazione, compiuta attraverso i buoni e i Fondi di investimento, ha avuto un impatto negativo soprattutto sulla ristrutturazione delle imprese: i Fondi infatti non hanno mai disposto dei capitali necessari per attivare processi di miglioramento nelle aziende privatizzate, considerando le forti somme da investire soltanto per coprire le ingenti perdite. In alcuni casi, inoltre, il vero intento dei gestori dei Fondi è stato quello di privare l’azienda dei pochi *assets* presenti per poi cercare un nuovo acquirente. La prima ondata privatizzatrice ha quindi prodotto una mera trasformazione della proprietà, invece che una effettiva ripresa della produzione.

Benché oggi tale metodo di privatizzazione non venga più implementato, essendo sostituito da *tenders* (che passano sempre attraverso la moltitudine delle varie agenzie cantonali e delle entità), l’impatto sui processi di democratizzazione in chiave interetnica resta scarso, anche quando si sposta l’attenzione sugli investimenti stranieri.

Gli investimenti stranieri nel campo delle privatizzazioni sono stati a lungo scoraggiati per una serie di ragioni; la perdurante instabilità politica del paese, le barriere amministrative poste dai vari livelli di governo della Bosnia, il fatto che prevalentemente ad essere privatizzate siano soltanto piccole e medie imprese, le dimensioni ridotte del mercato bosniaco, l’assenza di un sistema bancario di sostegno, l’impreparazione dei partner locali e l’alto livello di corruzione della classe politica sono spesso citati come le ragioni che più di tutte hanno tenuto alla larga i capitali stranieri dalla Bosnia<sup>16</sup>.

Questo non vuol dire comunque che alcuni tentativi non siano andati in porto, come quello delle acciaierie di Zenica, che il governo della Federazione ha venduto all’indiana Mittal. Ma su come questa fase “esterna” (contrapposta al sistema prettamente “interno” dei buoni) stia avendo ripercussioni sulle relazioni interetniche è dimostrato dalla recente privatizzazione del 65% del capitale pubblico della rete di telefonia della Republika Srpska, Telekom Srpske, acquistata dalla sua omologa di Belgrado, Telekom

<sup>14</sup> Tale misura, contenuta nella legislazione della Republika Srpska in materia di privatizzazione, è stata emendata da un intervento dell’Alto rappresentante nel 2001

<sup>15</sup> Intervista dell’autore a Herbert Pribitzer, Direttore dell’ Economic Transition Unit dell’Ufficio dell’Alto rappresentante (OHR). Sarajevo (Bosnia-Erzegovina), 1/2/2007

<sup>16</sup> Intervista dell’autore al dott. Giorgio Ruta, Direttore dell’ufficio dell’Istituto nazionale per il Commercio Estero (ICE) di Sarajevo; Sarajevo (Bosnia-Erzegovina), 11/10/2006

Srbija. L'acquisto, avvenuto per la cifra record di 646 milioni di euro (Bosnia Daily, 2006) è stato sbandierato come un successo personale da parte del premier dell'entità serbo-bosniaca Milorad Dodik, che ha trionfato nelle recenti elezioni politiche dell'ottobre 2006 utilizzando accesi toni populisti e nazionalisti, nonché richiami all'indipendenza della Republika Srpska dalla Bosnia. Il processo di privatizzazione di Telekom Srpske ha contribuito a rafforzare non solo l'immagine del premier e del suo partito, ma quello dell'entità stessa come unica componente funzionante, stabile e capace di attrarre capitali esteri della Bosnia, di fronte ad un inefficiente Stato centrale e ad una Federazione in cui le rivalità tra bosgnacchi e croati hanno sostanzialmente bloccato le privatizzazioni da quasi tre anni<sup>17</sup>.

L'impatto mediatico, politico ed economico di tale privatizzazione risiede anche nel suo essere stata un'operazione aperta e trasparente – contrariamente a quanto di solito accade – e al fatto che Telekom Srpske fosse andata incontro ad un processo di ristrutturazione e ammodernamento per presentarsi in modo più appetibile agli investitori stranieri.

In questo caso quindi, e più in generale quando sono coinvolti capitali stranieri, la privatizzazione non presenta ricadute positive sui processi di riconciliazione interetnica. Dal punto di vista politico, come si evince dal caso di Telekom Srpske, il successo viene strumentalizzato per propagandare l'immagine di efficienza di un partito e un'entità che rappresentano soltanto un'etnia a scapito degli altri gruppi etnici (dato che assume particolare rilievo in questo caso dal momento che il compratore proviene dalla Serbia); da quello sociale, tali processi non mettono in moto dinamiche di riavvicinamento, o perché hanno luogo in contesti già di per sé monoetnici o perché da un punto di vista strategico gli investitori non ripongono alcuna attenzione nel mettere in atto processi di riconciliazione attraverso, ad esempio, le politiche di assunzione.

Dalla breve analisi qui riportata si evince come l'impatto delle privatizzazioni sui processi di democratizzazione in chiave interetnica sia stato finora negativo o tutto al più assente. La Bosnia, con la sua eredità socialista, rappresenta di per sé un terreno non facile per tale tipo di intervento, a cui si aggiungono le conseguenze sociali ed istituzionali del conflitto. I modelli applicati in Bosnia Erzegovina, in particolare quello non molto trasparente dei buoni, hanno incrementato logiche di spartizione delle proprietà su linee etniche e partitiche. Gli investimenti stranieri, dal canto loro, poco hanno fatto per rompere uno stato di cose ormai abbastanza cristallizzato, e in alcuni casi il loro intervento è stato strumentalizzato in chiave di politica etnica.

### 3.2 Mostar

La città di Mostar (125.448 abitanti nei dati del 2004), è la quarta città del Paese, capitale non ufficiale dell'Erzegovina, centro del Cantone della Herzegovina – Neretva.

I settori economici più importanti della Regione dell'Erzegovina sono rappresentati da agricoltura (l'area raccoglie il 98% di tutti i vigneti della BiH), l'industria manifatturiera, l'edilizia, l'energia (la regione esporta energia nei Paesi vicini), il commercio e la ristorazione. L'industria tessile, che rappresentava un settore chiave prima della guerra, non è attualmente in grado di competere con altre economie in via di sviluppo.

In tutta la Regione sono registrati 11.259 soggetti economici (persone fisiche e giuridiche) pari al 18% del numero totale delle imprese registrate nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina al dicembre 2003 (61.101) (Associazione LiNK, 2004)

Durante la guerra, e in particolare tra il 1992 e il 1993, la città fu soggetta ad un assedio lungo nove mesi. Successivamente, nel 1993, i bosniaci croati e i bosniaci musulmani cominciarono una lunga lotta per il controllo della città. Il cessate il fuoco fu firmato il 25 febbraio 1994. La città rimase divisa tra

<sup>17</sup> L'ultima grande privatizzazione nella Federazione, quella delle acciaierie di Zenica ad opera dell'indiana Mittal, ha richiesto un tale sforzo ed impegno da impedire al premier federale Hadzipasic di occuparsi di altri affari di governo per tre mesi. Testimonianza raccolta nel corso dell'intervista a Herbert Pribitzer, Direttore dell' Economic Transition Unit dell'Ufficio dell'Alto rappresentante (OHR). Sarajevo (Bosnia-Erzegovina), 1/2/2007

croati e musulmani, e solo a partire dal 1996 fu possibile nuovamente circolare liberamente al suo interno.

Attualmente, 13 anni dopo la fine delle ostilità, Mostar si presenta ancora estremamente divisa. Sebbene la circolazione all'interno della città sia ormai libera e si sia proceduto all'unificazione di importanti servizi e strutture (in particolare nel 2004 della municipalità), i quartieri croato e musulmano sono nettamente separati, così come le scuole, le università e numerosi servizi alla cittadinanza. Nella città sono presenti numerose rappresentanze di organismi internazionali e di ONG straniere, che operano in diversi settori per lo sviluppo dell'area.

### *3.2.1 L'evoluzione istituzionale della municipalità di Mostar<sup>18</sup>*

Le vicissitudini politiche ed istituzionali della città di Mostar riflettono in chiave locale i travagli del *power-sharing* tra etnie non riconciliate e dell'ingegneria istituzionale caratterizzanti l'intera Bosnia Erzegovina dalla firma degli Accordi di Dayton nel 1995. Mostar, una delle città a maggior carattere multietnico prima della guerra<sup>19</sup>, ne è stata anche uno dei più importanti scenari: prima con l'attacco dei serbi dalle alture della città e, in seguito, con lo scoppiare della “guerra nella guerra” tra bosgnacchi e croati, che ha lasciato profonde ferite materiali e sociali.

Gli Accordi di Washington nel 1994, che misero fine a questa guerra e posero le basi – almeno sulla carta – per la creazione della Federazione, prevedevano che Mostar venisse posta sotto un'amministrazione speciale dell'Unione europea per un periodo di due anni. La guerra aveva lasciato pesanti distruzioni sia materiali che nel tessuto sociale della città, dividendo in pratica Mostar in due cittadine etnicamente omogenee separate dall'ex linea del fronte in pieno centro lungo il Bulevar-Ulica Santića: la parte occidentale quasi esclusivamente croata, quella orientale in mano ai bosgnacchi.

Nel 1996 l'amministrazione speciale UE promulgò uno statuto municipale ad interim, che prendeva atto della divisione della città in aree etnicamente esclusive – e della loro reciproca mancanza di contatti – stabilendo sei municipalità con sindaci, consigli comunali, amministrazioni e servizi di pubblica utilità propri; Mostar Sud, Mostar Sud-Ovest e Mostar Ovest a maggioranza croata, Mostar Sud-Est, Mostar Nord e la Città vecchia (*Stari Grad*) a predominanza bosgnacca<sup>20</sup>. L'unica parvenza di unitarietà alla città veniva data con l'istituzione di un Comune di Mostar, con competenza territoriale diretta solo su una piccolissima parte della città, il cuore turistico e commerciale, denominata Zona centrale. Il Comune, con sindaco, vicesindaco (cariche a rotazione che non potevano essere occupate contemporaneamente da appartenenti allo stesso gruppo etnico) e consiglio comunale, aveva competenze solo in ambito di finanze, tassazione, pianificazione urbana, infrastrutture, trasporti pubblici e politiche economiche, nonché un ruolo di coordinamento tra le sei municipalità.

Così come gli Accordi di Dayton per l'intera Bosnia, lo statuto ad interim di Mostar avrebbe potuto funzionare ed essere implementato solo con una certa dose di buona volontà delle parti, cosa che non si è verificata. Mentre le istituzioni centrali e le competenze del Comune rimasero lettera morta, le sei municipalità divennero i veri e propri feudi dei partiti nazionalisti di riferimento di croati e bosgnacchi, rispettivamente HDZ e SDA. Questo ha portato ad una duplicazione di servizi e spese tra la Mostar occidentale (con le municipalità croate) e Mostar orientale (con quelle bosgnacche) e all'istituzionalizzazione delle conseguenze del conflitto. Inoltre, la norma per cui i consigli delle municipalità e del Comune avrebbero dovuto rispettare la composizione etnica precedente alla guerra, istituendo quote fisse e paritarie di seggi per ogni gruppo nazionale, non impedì all'etnia e al partito maggioritari di esercitare il proprio potere, ricorrendo all'abitudine di far eleggere propri fedeli nelle liste

---

<sup>18</sup> Di Dario D'Urso

<sup>19</sup> Il censimento del 1991 (l'ultimo condotto ufficialmente in Bosnia-Erzegovina) indica che la struttura demografica di Mostar era composta dal 34,6% di bosgnacchi, dal 34% di croati, dal 18,8% di serbi, dal 11,1% di jugoslavi (coloro che non si identificavano con nessuno dei tre gruppi nazionali per ragioni ideologiche o perché discendenti di matrimoni misti) e dal 2,5% appartenente ad altre nazionalità.

<sup>20</sup> La popolazione serba di Mostar nel dopoguerra si è ridotta a meno del 5% della popolazione

riservate alla categoria dei cosiddetti “altri”, che comprendevano – prima del 2004 – i pochi serbi rimasti e gli appartenenti ad altri gruppi minoritari.

Lo statuto ad interim avvallava quindi una situazione insostenibile, in cui la duplicazione dei sistemi d’istruzione, delle Università, delle strutture sanitarie, dei sistemi di approvvigionamento idrico e delle reti fognarie, come pure la presenza di un massiccio numero di impiegati pubblici<sup>21</sup>, rendevano l’intera amministrazione di Mostar un buco nero per i donatori e una cronica fonte di inefficienza, nonché un’ulteriore prova lampante delle divisioni della Bosnia.

La comunità internazionale cercò di porre fine alla situazione di estremo *power-sharing* e di divisione territoriale su linee etniche nel 2003, in seguito tra l’altro alla sentenza della Corte costituzionale della Bosnia Erzegovina che dichiarava ogni etnia “popolo costituente” del paese su tutto il suo territorio nazionale<sup>22</sup>. Questo, nel caso di Mostar, voleva dire allargare il sistema consociativo, inizialmente pensato solo per bosgnacchi e croati, ai serbi. L’Alto rappresentante Paddy Ashdown incaricò quindi una commissione, presieduta dal tedesco Norbert Winterstein<sup>23</sup> e composta da un membro per ognuno dei sei partiti presenti nel consiglio municipale di Mostar, di redigere una proposta di statuto finale per la città divisa.

La volontà unificatrice espressa dalla comunità internazionale trovò una sponda particolarmente interessata nell’HDZ, che fino a quel momento era stato uno dei più forti avvocati della separazione *de facto* della città. Questo perché, con la pubblicazione nel 2002 da parte della Commissione elettorale bosniaca dei registri aggiornati dei votanti, il tradizionale – benché minimo – vantaggio demografico dei bosgnacchi appariva ribaltato a favore dei croati. Per la stessa ragione, l’SDA fece molto in sede di Commissione per mantenere in qualche modo la divisione in sei municipalità.

Lo statuto elaborato dalla Commissione nel dicembre 2003<sup>24</sup>, ed imposto per mezzo di decisione dell’Alto rappresentante nel gennaio seguente<sup>25</sup>, venne adottato per consenso dalle parti coinvolte, tranne che per due riforme fondamentali, adottate a maggioranza o per imposizione del Presidente della Commissione. Tali riforme, il nerbo del nuovo Statuto, prevedevano l’unificazione della città di Mostar in un’unica municipalità, col mantenimento delle precedenti sei municipalità come meri distretti elettorali e amministrativi e la riforma della composizione del consiglio municipale, che ora sarebbe stato composto da 31 membri, con una quota minima di 4 consiglieri per ognuno dei tre gruppi etnici e di uno per la categoria degli “altri”. Inoltre, in sede di consiglio sarebbero stati applicati gli stessi meccanismi di protezione degli interessi vitali di ogni nazione così come formulati nella Costituzione della Federazione<sup>26</sup>.

Il nuovo Statuto ha avocato al comune l’interesse delle competenze delle sei municipalità, così come ha unificato il bilancio, nonostante i partiti bosgnacchi richiedessero fortemente un qualche mantenimento, non puramente nominale, di alcune delle loro funzioni. La carica di vicesindaco è stata abolita, e nel nuovo statuto la polarizzazione a due tra sindaco e vicesindaco, che prima del 2004 si comportavano – a seconda a quale gruppo etnico spettasse la carica – come i sindaci di Mostar orientale e occidentale, è stata trasformata in un triangolo etnico tra sindaco, presidente del consiglio comunale e

<sup>21</sup> Il Comune impiegava 124 individui, uniti ai circa 550 delle sei municipalità. Il numero totale di impiegati pubblici di Mostar doppiava quello di città di grandezza simile come Zenica

<sup>22</sup> Corte costituzionale della Bosnia-Erzegovina, *Richiesta di valutazione di alcune previsioni della Costituzione della Republika Srpska e della Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina*, Caso n. U5/98-III, terza decisione parziale, 1 luglio 2000

<sup>23</sup> Norbert Winterstein aveva collaborato come consulente legale alla stesura dello statuto ad interim per l’amministrazione dell’Unione europea

<sup>24</sup> Commission for Reforming the City of Mostar; *Recommendations of the Commission Report of the Chairman*, 15 dicembre 2003

<sup>25</sup> Office of the High Representative; *Decision on the Implementation of the Reorganisation of the City of Mostar*, High Representative’s Decisions 186/04; 28 gennaio 2004

<sup>26</sup> art. 34 e art. 35 dello Statuto del Comune di Mostar. Tali meccanismi (previsti sia a livello centrale che di entità) prevedono garanzie affinché una proposta di legge, ritenuta lesiva da un gruppo etnico presente in Consiglio (attraverso parere del Presidente o di uno dei due Vicepresidenti o da una maggioranza di 2/3 dei consiglieri appartenenti a un gruppo etnico), necessiti della maggioranza semplice di ogni gruppo etnico rappresentato per passare. Se questa maggioranza non venisse trovata, la questione passa alla Corte costituzionale federale.

segretario generale (*Chief advisor*) del Comune, ognuno dei quali deve appartenere ad un gruppo nazionale differente<sup>27</sup>.

L'implementazione del nuovo statuto appare più lunga e laboriosa del tempo necessitato per la sua elaborazione, nel contesto di una città che continua ad essere capitale “morale” dei croati di Bosnia (e per qualche anno anche capitale *de facto* del loro para-stato di Herceg-Bosna<sup>28</sup>). Se infatti le istituzioni comuni sono state messe in piedi e le sei municipalità spogliate dei propri poteri, la gestione degli impiegati municipali in surplus e la riorganizzazione delle compagnie di pubblica utilità al fine di eliminare tutte le strutture parallele appaiono più difficili da realizzare, soprattutto in considerazione della poca capacità collaborativa delle due etnie e dei partiti che le rappresentano.

Indicativo è il fatto che uno dei pochissimi casi in cui l'Alto rappresentante in carica, Christian Schwarz-Schilling – solitamente molto restio nell'imporre le propria autorità – abbia usato i *Bonn powers*, sia stato proprio in merito a Mostar e al caso della Hercegovačka radiotelevizija<sup>29</sup>.

Il processo di divisione e di lenta riunificazione di Mostar ricalcano in piccolo le vicende istituzionali della Bosnia post-Dayton, in un'area, quella del cantone Hercegovina-Neretva – di cui la città è capoluogo – che resta tra le aree della Bosnia in cui la tensione tra gruppi etnici (croati e bosgnacchi in questo caso) resta più forte, esplodendo saltuariamente in inquietanti episodi di violenza.

### *3.2.2. I risultati dell'indagine sul territorio*

In questo quadro, si è svolta una indagine sul territorio di Mostar, volta a rintracciare i possibili legami tra attività di cooperazione economica e processo democratico. Vengono di seguito presentati i risultati emersi. Si tratta sostanzialmente delle percezioni di una serie di attori locali in merito a diversi aspetti considerati rilevanti nell'ottica di comprendere i possibili legami fra cooperazione economica e democrazia, ed in particolare: la dialettica fra i diversi attori e la percezione dei principali problemi di ordine economico e democratico e delle dinamiche che collegano questi due ambiti. Vengono infine sinteticamente presentate alcune esperienze in cui sembra ravvisabile un legame esplicito fra cooperazione economica e processo di democratizzazione.

#### Gli attori

Volendo sviluppare una indagine sui possibili legami tra cooperazione economica e processi di democratizzazione in un'area territoriale definita, quale quella della città di Mostar, il primo passo è stata l'individuazione degli interlocutori che potessero condividere le loro percezioni sul tema in oggetto.

Si è cercato di raccogliere il più possibile diversi punti di vista, coinvolgendo nella indagine sia soggetti che operano prevalentemente sul tema della democratizzazione, sia attori direttamente impegnati in progetti a sostegno dello sviluppo economico. Questo al fine di delineare i possibili intrecci tra le diverse dimensioni.

Con riguardo alla prima categoria di attori, sono stati coinvolti nell'indagine ONG locali, organismi internazionali e progetti di cooperazioni straniere; con riguardo invece ad attori che operano nell'ambito dello sviluppo economico sono state coinvolte ONG internazionali, progetti finanziati da

---

<sup>27</sup> art. 50, par. 4 dello Statuto del Comune di Mostar

<sup>28</sup> Nel marzo 2001 un'organizzazione di 7 partiti politici croati, guidati dall'HDZ, decise di stabilire un governo parallelo, l'Herceg-Bosna, formato da una serie di consigli intermunicipali e intercantonal. Questa decisione portava alla luce del sole una situazione esistente già durante le guerre e mai cessata di esistere.

<sup>29</sup> Arbitration decision on Hercegovačka radiotelevizija HRT d.o.o. Mostar, 24 novembre 2006. La HRT è la fallimentare (a costante rischio bancarotta) emittente televisiva e radiofonica di lingua e cultura croata di proprietà del Comune di Mostar e finanziata col suo budget. I partiti bosgnacchi si sono espressi molte volte per la privatizzazione di tale emittente, mentre l'HDZ la ritiene un baluardo a difesa dell'identità croata a Mostar e in Erzegovina. L'arbitrato dell'inviatore speciale dell'Alto rappresentante ha disposto affinché il Comune di Mostar si disfacesse della troppo onerosa proprietà della HRT entro il 31 marzo 2007.

cooperazioni straniere, associazioni locali di imprenditori. Trasversalmente ai due temi, si è fatto riferimento ad autorità locali e organismi governativi. Per una descrizione sintetica dei diversi attori contattati si rimanda all'allegato.

### Le attività

Relativamente al tema dell'indagine, primi spunti sono emersi dalla semplice considerazione delle attività realizzate dai diversi soggetti.

Innanzitutto si è rilevato, in particolare con riguardo alle azioni portate avanti da ONG (locali e internazionali), che alcuni progetti di sviluppo economico vengono condotti nell'ambito di un'azione prevalentemente ed esplicitamente mirata al processo democratico. E' questo ad esempio il caso dei progetti realizzati in ambito agricolo dalle ONG italiane CEFA e UCODEP, o del progetto dell'ONG COSPE che ha dato vita all'Associazione LiNK (per maggiori informazioni in merito alla quale si rimanda all'ultima sezione del presente capitolo).

Inoltre, anche nel caso di progetti specificamente mirati allo sviluppo economico, si è rilevata la presenza di una grande attenzione alla promozione dei temi della partecipazione e della non discriminazione, propri del percorso democratico. Tale attenzione sembra derivare non solo da un tentativo generico di coniugare gli obiettivi di sviluppo economico con un'attenzione alla dimensione sociale, ma appare anche specificamente legata al contesto di Mostar, nel quale, come emerso in una intervista, la divisione di fatto della città su base etnica e gli strascichi della guerra fanno sì che "tutto ha a che fare con la democrazia".

Si è registrata la presenza, sul territorio, di due associazioni di imprenditori: l'una nata a seguito di un progetto di cooperazione con partner europei (la già citata Associazione LiNK Centro Servizi), l'altra derivante dalla fusione di due precedenti associazioni (l'una propria della Mostar musulmana, l'altra della Mostar cattolica), che collabora con numerosi partner europei.

Il fatto in sé che negli ultimi anni acquisiscano peso sul territorio associazioni imprenditoriali rappresenta un importante risultato "democratico" di un percorso "economico", considerando l'associazionismo e la partecipazione in sé come variabili democratiche.

Inoltre entrambe le associazioni sono miste: coinvolgono cioè rappresentati delle diverse confessioni presenti nella città. Nel caso dell'Associazione LiNK questa era una condizione inserita nell'ambito del progetto dell'ONG italiana COSPE da cui questa trae origine; nel caso della Camera degli imprenditori, la fusione tra le due precedenti associazioni costituite in base alle diverse confessioni è avvenuta spontaneamente, anche a seguito dell'unificazione della Municipalità, rispetto alla quale si è dunque prospettata la possibilità di un'attività di lobby congiunta.

Si sottolinea infine che l'attenzione alla democrazia ed allo sviluppo economico è risultata presente anche nell'ambito di progetti la cui mission prioritaria è la *capacity building* delle autorità locali. Si fa in particolare riferimento ad alcuni progetti realizzati dall'OSCE e al *Governance Accountability Project*, finanziato da USAID (United States Agency for International Development) e SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency).

### Le relazioni fra gli attori

Per quanto riguarda le relazioni tra i diversi attori e progetti, l'impressione prevalente derivata dalle interviste è che manchino reali forme di coordinamento delle diverse attività. La principale causa di questa situazione viene da più parti individuata nella debolezza delle istituzioni politiche e amministrative, che non offrono né inquadramento né controllo delle attività. Questo in una situazione in cui, per legge, i progetti sul territorio dovrebbero essere approvati dal ministero competente (a livello cantonale e federale), ma questa norma rimane sostanzialmente non applicata.

La mancanza di coordinamento è spesso anche mancanza di circolazione di informazione, e questo determina frequenti sovrapposizioni fra i progetti; inoltre non è sempre chiara l'opportunità della realizzazione di determinati progetti, che non sono inseriti in alcun percorso strategico di lungo

periodo; l'impatto delle iniziative è dunque in questi casi estremamente ridotto. La massiccia presenza di organismi e fondi internazionali sul territorio alimenta questa situazione; peraltro la mancanza di strategie chiare di sviluppo locale fa sì che gli interventi siano soggetti alle priorità definite dai donatori, che a volte non offrono continuità alle iniziative.

In ogni caso, sembra di poter affermare che c'è una attenzione crescente al tema del coordinamento. In particolare l'amministrazione di Mostar, dal 2004 Amministrazione unica della città, rappresenta il referente (effettivo o potenziale) per la maggior parte dei soggetti. Poco frequente è il caso di attori che si relazionano con livelli superiori (cantonale, di federazione o di Stato centrale); questo avviene solo nei casi in cui vi siano competenze specifiche da essere sollecitate (come, ad esempio, in merito al registro degli agricoltori, di competenza cantonale).

Il principale problema dell'amministrazione comunale si può rinvenire nella mancanza di una strategia e pianificazione delle attività. Il bilancio, unico documento per sua natura programmatico, veniva per prassi approvato in corso di opera, senza dunque lasciare spazio ad alcuna forma di concertazione o pianificazione; inoltre molte delle scelte effettuate erano influenzate dalla questione etnica più che dall'obiettivo di un armonico sviluppo della città. Da questo punto di vista alcune cose stanno cambiando e migliorando, grazie all'importante azione di *capacity building* esercitata da numerosi attori internazionali, ma anche grazie all'azione di *lobby* che alcuni degli attori locali esercitano sull'amministrazione pubblica affinché venga concepita una strategia.

Nel frattempo si registrano alcune forme di coordinamento, sebbene in alcuni casi sporadiche e non sempre durature. Tali forme possono essere fatte rientrare in due macrocategorie: da un lato forme di collaborazione fra singoli attori; dall'altro forme più ampie di discussione e concertazione del territorio.

Appartengono alla prima categoria numerose esperienze, soprattutto fra attori che condividono mission e obiettivi, e tentano di ottenere maggiore impatto collaborando: si segnala in particolare la collaborazione tra Business Inkubator e le associazioni imprenditoriali del territorio, Camera degli imprenditori e associazione LiNK, mirate ad ampliare la rete degli incubatori e facilitare lo start up di impresa; o la collaborazione fra l'Associazione LiNK, la municipalità e la Zagrebacka Unicredit Banka per la gestione di un fondo di microcredito per le PMI. Si registrano però anche esperienze di attori che operano in ambiti diversi e che collaborano al fine di affrontare congiuntamente i diversi aspetti delle problematiche: economici e democratici. Ad esempio l'agenzia REDAH è stata coinvolta in progetti relativi ai *returnees*, nel cui ambito si è occupata delle prospettive economiche di tali ritorni, affiancando soggetti chiamati ad operare prevalentemente sul versante sociale dell'integrazione.

Nell'ambito della seconda categoria di coordinamento, possono essere fatti rientrare i tavoli degli stakeholders organizzati dal COSPE alcuni anni fa (all'atto della creazione dell'Associazione LiNK); il *partnership group* organizzato dal REDAH (con circa 70 partecipanti suddivisi in 5 gruppi di lavoro settoriali) costituito per la elaborazione della strategia di sviluppo regionale dell'Erzegovina; o la *Mostarian Platform*, in cui, grazie ad un primo stimolo dell'OHR si riuniscono le ONG locali (circa 30 partecipanti) per dialogare e fare pressione congiuntamente sul comune; sebbene l'associazione sia oggi composta solo da organizzazioni non governative, vi è la volontà di coinvolgere in futuro anche il settore imprenditoriale. Tra le esperienze richiamate, proprio la *Mostarian Platform* sembra quella in cui si registra una maggiore partecipazione diretta dei cittadini, probabilmente perché composta esclusivamente di ONG locali, che si fanno direttamente carico del suo mantenimento e sviluppo.

### La percezione del quadro economico

Prima della guerra, Mostar rappresentava un importante centro industriale ed economico. Erano presenti sul territorio numerose grandi imprese (in particolare impegnate nella produzione di aerei, di alluminio, di prodotti tessili), che occupavano la maggior parte degli abitanti della città; importante e prospero era anche il settore agricolo.

Il tessuto produttivo è stato fortemente compromesso dalla guerra. Ancora oggi, 12 anni dopo la firma degli accordi di Dayton, Mostar (come la Bosnia Erzegovina in generale) si trova in una situazione estremamente problematica, e non sembra aver imboccato un percorso durevole di sviluppo.

L'unica grande impresa della zona sopravvissuta alla guerra (sebbene con una capacità produttiva notevolmente ridotta) è la Allumunij, una delle principali imprese esportatrici della BiH; ad essa si affiancano le imprese pubbliche federali che si occupano di *public utilities*. In tutta la Bosnia Erzegovina è in corso un processo di privatizzazione, ma mentre la Repubblica Srpska ha accelerato il processo nel 2006, nella Federazione il percorso appare ancora molto lento. Parallelamente, l'attenzione politica e i fondi internazionali si sono negli ultimi anni incentrati nello sviluppo di PMI.

In questo quadro, le interviste hanno consentito di enucleare i problemi che sono reputati prioritari da coloro che operano sul territorio; complessivamente, le diverse risposte fornite contribuiscono a determinare un quadro piuttosto complesso.

Il punto di partenza più frequentemente richiamato è stato quello della disoccupazione, problema comune a tutta la BiH. Sebbene nel complesso non si registri una differenza nel livello di disoccupazione tra le diverse confessioni, il problema può risultare più acuto per coloro che in una determinata area si trovano ad essere minoranza. A Mostar (come in tutta la BiH) è molto diffusa l'eredità della guerra che vede imprese prevalentemente "monoetniche"; tuttavia la percezione degli intervistati è che, sebbene lentamente, qualcosa stia cambiando in questo modello: soprattutto, l'impressione registrata è che gli imprenditori comincino a riconoscere l'interesse economico e la qualità come elementi di scelta, da contrapporre ad una selezione del personale effettuata su base meramente etnica.

Al problema della disoccupazione si collega inoltre la diffusione dell'economia informale, con gravissime conseguenze soprattutto nelle condizioni dei lavoratori; nonché il problema specifico dei *returnees*, che secondo la maggior parte degli intervistati può essere affrontato solo creando nuovi posti di lavoro da offrire a coloro che rientrano in Bosnia Erzegovina.

Un problema specifico viene individuato nella carenza di grandi imprese; non solo per l'impatto diretto che esse potrebbero avere sull'occupazione e lo sviluppo, ma anche per l'effetto indiretto, di traino, che queste esercitano sulle PMI. Nonostante i numerosi progetti a sostegno di queste ultime, si è infatti rilevata l'opinione secondo cui la mancanza di grandi imprese sul territorio a cui collegarle renda sostanzialmente impossibile un loro concreto sviluppo. Inoltre, alcuni intervistati hanno sollevato il problema della difficoltà dell'accesso al credito, concesso a tassi eccessivamente elevati per le PMI.

In ogni caso questo problema appare subordinato rispetto alla generale critica mossa alla legislazione vigente: la gravosità degli oneri a carico delle imprese, la mancanza di politiche efficaci per lo start up e lo sviluppo imprenditoriale, vengono da più parti individuati non solo come limitanti per la nascita di attività, ma anche causa fondamentale della diffusione dell'economia informale.

Tali critiche si collocano spesso nell'ambito di una più generale insoddisfazione rispetto all'apparato pubblico. Innanzitutto l'amministrazione viene accusata di non avere una strategia di sviluppo per il territorio; in secondo luogo, si lamenta una eccessiva complessità e irrazionalità della legislazione (non esiste, ad esempio, una legislazione agricola unitaria, ma ciascun cantone ha proprie regole); infine, i diversi livelli amministrativi vengono reputati eccessivamente pesanti, soprattutto in considerazione delle ridotte dimensioni del Paese.

Il problema politico ha poi un altro impatto negativo indiretto sullo sviluppo economico, legato all'instabilità del Paese che allontana la possibilità di IDE; inoltre, nonostante vi sia una adesione al processo di privatizzazione in sé, vi è una diffusa percezione negativa in merito alle modalità con cui è stato gestito, e in particolare allo smantellamento delle grandi imprese che ne è frequentemente seguito.

La maggior parte degli intervistati segnala come principale *lobby* di potere economico sul territorio quella degli importatori. Le importazioni, provenienti per lo più dagli altri paesi dell'ex Jugoslavia (in particolare Slovenia e Croazia) vengono ritenute elemento di blocco rispetto allo sviluppo di produzioni

locali. Sebbene le importazioni massicce siano iniziate in una fase in cui la capacità produttiva del Paese era quasi nulla, attualmente l'impressione di alcuni intervistati è che vi sia una significativa pressione economica e politica esercitata dagli importatori per mantenere questo status quo. La diffusione delle merci importate fa sì che in effetti sul territorio di Mostar sorgano per lo più imprese di servizi, ma sia sostanzialmente assente la creazione di imprese di produzione di beni; inoltre il problema appare estremamente vivo anche in ambito agricolo.

L'ultimo problema che viene sollevato è quello dell'assistenzialismo: molti produttori/agricoltori locali risultano carenti di spirito imprenditoriale e di capacità di gestione oculata delle risorse; tale fenomeno è stato probabilmente alimentato da più di un decennio di aiuti internazionali.

#### La percezione della democrazia

In base alle risposte fornite dagli intervistati, il profilo della democrazia a Mostar appare estremamente complesso. Numerosi sono gli elementi emersi, cui viene attribuita diversa rilevanza da ciascun soggetto. In generale, si passa dalla percezione che “esistono in Bosnia Erzegovina i principi democratici, ma devono essere ancora fatti sforzi per raggiungere la loro piena applicazione” alla convinzione che in BiH “le persone non sanno cosa è la democrazia”.

Come prevedibile, l'elemento che emerge con maggior forza è quello del problema etnico, che permea diversi aspetti riconducibili al processo democratico.

Per numerosi soggetti, il problema della democrazia a Mostar risiede prevalentemente nel fatto che tutto è diviso a metà. Nonostante nel 2004 siano state unificate le due municipalità cittadine in un'unica struttura (e con essa un unico sindaco, un unico corpo dei pompieri e una polizia municipale), tutto il resto rimane doppio: due università, due tipologie di scuole, persino due aziende per la pulizia delle strade. La suddivisione etnica, specie in età scolare, viene individuata come causa determinante di possibili divisioni future; se infatti gli adulti di oggi hanno nonostante tutto un passato comune e familiarità con le etnie diverse dalla propria, vi è una segregazione di fatto dei bambini.

Un secondo aspetto è legato alla vita politica: si vota solo nell'ambito della propria lista etnica, non in base alle proposte dei candidati. Dunque, di fatto, la differenza etnica viene prima di qualsiasi contenuto. A questo problema si affianca quello dell'astensionismo, che risulta molto sviluppato nell'area. In particolare i giovani sembrano non interessarsi alla politica, nella convinzione di fondo che le cose non possano essere cambiate.

Inoltre, un problema specifico legato alle etnie è quello dei passaporti. I bosniaci croati, infatti, hanno il passaporto della Croazia, che permette loro di muoversi con molta più facilità dei concittadini musulmani, che con il passaporto bosniaco hanno bisogno del visto per andare praticamente ovunque (in particolare nell'UE). Questo elemento crea significative differenze e disparità.

Come nel caso dei problemi economici, anche nella percezione delle principali criticità del processo democratico vengono individuate responsabilità specifiche nell'apparato pubblico. Viene riconosciuto un ruolo potenzialmente fondamentale dell'amministrazione pubblica (in particolare di quella locale) nel promuovere lo sviluppo democratico; ma la situazione politica e amministrativa della BiH, e in particolare la debolezza del governo centrale, con la conseguente incapacità di manifestare un reale governo e controllo del territorio, viene individuata come causa fondamentale per la diffusione della criminalità. La Bosnia Erzegovina viene definita come “il posto ideale per i criminali di tutto il mondo”, ed è reputata importante punto di snodo per significativi traffici illeciti. L'inefficienza dell'amministrazione si riverbera inoltre nella incapacità di reagire adeguatamente alle principali problematiche che l'elevato livello di criminalità determina: ad esempio manca una legge per l'assistenza sociale, e appare necessaria una riforma della polizia. Più in generale, l'inefficienza dell'amministrazione viene vista come elemento chiave che rallenta lo sviluppo economico e democratico.

Tra le principali vittime dei traffici figurano le donne. In generale, esse risultano anche vittime di una logica piuttosto tradizionalista, l'unico modo per combattere la quale risiede, secondo molti intervistati, nel dare alle donne potere economico. Da questo punto di vista, risultano molto presenti associazioni

che difendono i diritti delle donne e delle minoranze; ma l'impressione più spesso rilevata è che esse siano sostanzialmente inascoltate. Di fatto, si rileva l'impressione che “nessuno ascolti nessuno” nell'apparato pubblico.

Stessa sorte sembra spettare ai sindacati, almeno in base alle opinioni raccolte. Esistono e sono riconosciuti, ma di fatto non hanno alcun potere. Naturalmente il problema della rappresentanza dei lavoratori si collega anche alla enorme diffusione dell'economia informale; ma in generale anche i lavoratori che hanno una rappresentanza sindacale non riescono ad essere ascoltati. Viene in ogni caso reputato importante dagli intervistati il fatto che i sindacati ci siano, e provino a far sentire la propria voce.

Una serie di temi che sono o cominciano ad essere diffusi in Italia e in Europa, in Bosnia Erzegovina hanno scarsissima applicazione: pochi sanno cosa è la Responsabilità Sociale di Impresa, nessuno ha praticamente mai sentito parlare dell'International Labour Office, non vi sono forme di partecipazione dei lavoratori né specifiche forme di collaborazione fra PMI.

Sul tema della partecipazione, peraltro, alcune esperienze progettuali hanno messo in evidenza come questa non sia presente in strutture di cui dovrebbe essere a fondamento, ossia le cooperative; per un approfondimento di questo aspetto, si rimanda allo studio di caso relativo al CEFA, in calce al presente capitolo.

#### La cooperazione economica e i processi di democratizzazione

La cooperazione economica con controparti europee e gli Investimenti Diretti Esteri, che possono da questa essere stimolati, sono generalmente percepiti come elemento fondamentale per lo sviluppo economico della regione. La rilevanza della presenza estera è percepita non solo con riguardo al flusso di finanziamenti e investimenti che questa può garantire, ma anche in funzione del ruolo di veicolo che può esercitare per nuove competenze e nuovi servizi, per il trasferimento di tecnologia e l'apertura di possibili mercati.

Alcuni degli intervistati sottolineano però come l'impatto positivo della presenza estera sull'economia della regione sia condizionato dalle modalità con cui tale presenza si manifesta: in particolare vengono richiamate alcune esperienze negative vissute con i processi di privatizzazione, tramite i quali alcune grandi imprese della zona sono state smantellate.

Per quanto riguarda più direttamente la percezione dei legami tra cooperazione economica e democrazia, il principale elemento che viene sottolineato è legato all'impatto indiretto che un miglioramento delle condizioni economiche, conseguente ai processi di cooperazione e alla presenza di IDE, può generare sulle condizioni democratiche. Infatti lo sviluppo economico viene percepito come precondizione affinché le persone possano dedicarsi ad una crescita “democratica”.

In questo ambito, molti degli intervistati pongono l'accento sul problema specifico della disoccupazione, che ha un impatto negativo sulla democrazia sotto almeno tre diversi profili: innanzitutto perché può alimentare le azioni illegali; in secondo luogo perché il persistere di problemi economici rende più difficile la coesistenza tra individui; infine perché persone economicamente indipendenti sono più libere di scegliere: più ricchezza significa più libertà di scelta, e dunque più democrazia.

Un altro impatto indiretto della cooperazione economica sulla democrazia viene individuato nel contributo al ciclo virtuoso economia-educazione: maggiori risorse economiche significano infatti maggiori investimenti in formazione e istruzione, che determina maggiori capacità di produzione ma anche maggiore consapevolezza. Vi è dunque meno manipolazione sulle persone da parte del potere politico, e dunque più democrazia.

Vi è poi, in alcuni degli intervistati, la percezione di alcuni impatti più diretti che progetti mirati allo sviluppo economico e investimenti esteri possono avere sul processo democratico, e in particolare sulla questione etnica. L'accento viene posto in particolare su due elementi: in primo luogo, si ritiene che la

cooperazione economica e gli IDE siano portatori di varietà nel mercato e di standard di qualità più elevati; questo determina una maggiore possibilità di scelta e, soprattutto, introduce la qualità come elemento che deve determinare le scelte produttive (invece degli aspetti etnici, oggi ancora predominanti). In secondo luogo, lo sviluppo economico viene visto come principale elemento unificatore: concentrare l'attenzione delle persone sui problemi concreti di sviluppo economico, come avviene ad esempio all'interno di un progetto di cooperazione mirato a questi temi, aiuta a mettere in secondo piano i problemi etnici.

Con riguardo alla tipologia delle azioni di cooperazione economica che, più di altre, possono stimolare effetti sui processi democratici, sostanzialmente viene reputata positiva qualsiasi tipo di attività. Alcuni intervistati lamentano la eccessiva presenza di corsi di formazione che a volte riguardano tematiche non di primario interesse per la popolazione della città, e richiedono però un ingente impegno di risorse finanziarie. Un valore positivo specifico viene riconosciuto a quei progetti che stimolano l'associazionismo, in particolare fra le diverse etnie. Infine, rilevanti vengono considerati i progetti mirati ad agevolare l'accesso al credito. Questo non solo per venire incontro ad uno dei principali problemi individuati in ambito economico, ma anche, attraverso l'offerta di un credito e non di un dono, per contrastare una logica assistenzialista che è senz'altro sfavorevole allo sviluppo democratico, e stimolare di contro la responsabilità e l'autodeterminazione. Ciononostante, e in controtendenza, alcuni partner sottolineano che le iniziative realizzate dai partner europei debbano tenere in conto il diverso grado di sviluppo della BiH, e prevedere dunque un approccio che non sia esclusivamente fondato su logiche di mercato.

In generale, si ritiene che i progetti di cooperazione economica possano avere un impatto maggiore sulla democrazia se sono basati su un processo partecipativo, su un coinvolgimento degli stakeholder, un confronto sul territorio. Inoltre, risultano particolarmente rilevanti quei progetti che, in qualche modo, contribuiscono a convincere la popolazione locale della possibilità di fare pressione sul potere politico, e dunque di fare udire la propria voce.

In merito al problema etnico, l'approccio rilevato nella maggior parte delle organizzazioni operanti sul territorio è quello di fare finta che il problema non esista. In questo modo si avvicinano i diversi soggetti, portando la loro attenzione su altri problemi e non legittimando le differenze.

In generale si sottolinea che in ambito progettuale è diffusa la consapevolezza dell'interdipendenza che cooperazione economica e processo democratico incontrano. Vengono di seguito riportati alcuni esempi di progetti che coniugano sviluppo economico e democrazia.

### ***Il Caso dell'Associazione LiNK – Centro Servizi***

L'associazione LiNK è nata nell'ambito di un progetto di cooperazione italiana dell'ONG COSPE, finanziato dal MAE, finalizzato al sostegno alla creazione di Piccola impresa nell'area di Mostar (1999-2000). Il progetto si colloca nel periodo post bellico, in cui erano ancora aperte numerose ferite, soprattutto in ambito economico; in particolare la distruzione fisica di molte fabbriche aveva messo in ginocchio l'economia della zona. Nell'ambito del progetto (di formazione e scambi con imprenditori italiani) il COSPE è entrato in contatto con molti interlocutori locali, imprenditori, operatori locali, per capire su cosa fosse necessario agire per fornire sostegno alla comunità locale; in questo ambito è nata l'idea di costituire una associazione. L'associazione eroga i suoi servizi tramite un proprio centro servizi.

I principali criteri guida dell'attività di LiNK vengono individuati in : la democrazia economica e i valori dell'associazionismo; lo sviluppo economico del territorio; la collaborazione con altre associazione e istituzioni locali e straniere.

Con un successivo progetto (attualmente in corso), il COSPE, in collaborazione con la CNA di Firenze ha creato un fondo di garanzia, sul modello dei Consorzi Fidi in Italia. Collaborano al progetto la Unicredit Zagrebacka Banka (che gestisce operativamente il fondo) e la municipalità di Mostar (che ha offerto un contributo), mentre l'associazione LiNK funge da garante. Il fondo è attivo da circa due anni e mezzo e risulta abbastanza usato, anche se ha risentito negativamente della congiuntura economica

non favorevole, in particolare a seguito dell'inserimento di una tassa sul valore aggiunto dal 1 gennaio 2006.

LiNK offre supporto (alle piccole e micro imprese e a soggetti che vogliono avviare un'attività imprenditoriale) per lo start up, offre formazione e informazione, diversi servizi di accompagnamento (ad esempio per l'elaborazione di business plan) e partecipa a progetti di sviluppo economico dell'area. Al momento attuale vanta circa 200 associati, la maggior parte nella forma di imprenditori autonomi o srl, ma sono ammesse anche partecipazioni individuali. L'assemblea si riunisce una volta l'anno. Alcuni servizi sono a pagamento, ma la maggior parte dell'attività di LiNK (circa l'80%) è sostenuta attraverso la partecipazione a progetti, soprattutto europei. In prospettiva, l'Associazione si candida a divenire un Centro Servizi di riferimento regionale per tutta l'Erzegovina, mentre al momento attuale opera solo a livello cantonale.

Il progetto dell'Associazione LiNK, oltre a rappresentare un importante esempio di trasferimento di *know how* (con particolare riguardo al fondo di garanzia), mostra una importante convergenza fra obiettivi di sviluppo economico (*mission* dell'associazione) ed elementi di contributo alla democratizzazione, legati soprattutto alla creazione di una associazione, peraltro mista, che si fonda su un modello partecipativo e che rappresenta uno spazio di dialogo e di interfaccia con la pubblica amministrazione.

### ***Il lavoro del CEFA con le cooperative agricole nell'area di Mostar***

Il progetto che l'ONG italiana CEFA (Comitato Europeo per la Formazione e l'Agricoltura) sta realizzando a Mostar (2005-2008, finanziato dalla Cooperazione Italiana) è sorto con la finalità di introdurre e sviluppare l'agricoltura biologica, per diversificare e migliorare il reddito. Le controparti locali previste dal progetto erano le cooperative di produttori. L'agricoltura rappresenta un settore che raccoglie numerosi lavoratori; tuttavia non esistono sostanzialmente risorse da destinare alle campagne. Non esiste infatti in Bosnia una legge sull'imprenditoria agricola, né i produttori agricoli sono riconosciuti come soggetti economico-sociali

Lavorando sul territorio, l'ONG si è accorta che le cooperative, prevalentemente sorte dopo la guerra, erano in realtà qualcosa di diverso da quello che si poteva pensare. Si trattava infatti di gruppi di pochi membri che sostanzialmente dividevano tutti gli utili, reinvestendo pochissimo. Si è dunque deciso di non concentrarsi più sull'aspetto dell'agricoltura biologica, ma di coprire tutta la domanda, e di centrare il progetto non più sulle produzioni ma sui produttori, modificando l'approccio di fondo, al fine di offrire strumenti di partecipazione. Obiettivo principale del progetto è dunque divenuto quello di creare associazioni di produttori che possano lavorare in rete e dialogare con il governo (in particolare Ministero dell'agricoltura a livello cantonale) nel settore agricolo.

Il progetto mira inoltre a distribuire servizi tecnici e amministrativi, offrendo ai produttori un supporto per elevare gli standard qualitativi. E' dunque stato istituito un centro servizi, che è attualmente collocato nella sede di Mostar del CEFA, e offre supporto tecnico in materia produttiva ma anche consulenze relative alla commercializzazione e agli aspetti amministrativi e legali. Si prevede per il Centro una sostenibilità indipendente dal progetto, grazie a servizi a pagamento e una serie di altre iniziative (formazione, creazione di una azienda agricola ecc.)

Al momento sono stati costituiti sei gruppi di produttori informali che raccolgono i circa 100 produttori che partecipano al progetto. Si è inoltre strutturata una dinamica di garanzia solidale tra i produttori, che devono attivarla per avere accesso al credito offerto dalla ONG. I prossimi obiettivi sono innanzitutto quello di fare emergere gli imprenditori come categoria sociale attraverso l'iscrizione in un registro (attualmente non obbligatoria); poi quello di creare associazioni strutturate e funzionanti. Vi è inoltre la prospettiva di creare una struttura di credito organizzata per i produttori agricoli, e di trasferire alle costituende associazioni di produttori crescenti responsabilità.

Come nel caso dell'Associazione LiNK, il valore democratico di questo progetto economico consiste nell'educazione all'associazionismo e alla partecipazione. Nel caso del CEFA, un elemento specifico è quello della garanzia solidale, che ha richiesto un importante percorso formativo per gli agricoltori della

zona che rappresenta di fatto una formazione a principi democratici. Come nel caso dell'Associazione LiNK, anche il CEFA è orientato alla costituzione di un fondo per il credito, confermando che l'accesso al credito rappresenta un importante problema per le diverse categorie produttive; inoltre, nel caso del CEFA, il credito vuole anche essere promosso come alternativa alle risorse a dono, con l'obiettivo di combattere l'assistenzialismo e condurre i beneficiari verso una gestione più responsabile.

### **Portale marketing territoriale – Progetto Mahlde.Net**

Il Progetto Mahlde.Net, finanziato nell'ambito dell'Interreg IIIA Tranfrontaliero Adriatico, è finalizzato a rafforzare l'integrazione territoriale, migliorare l'institutional building, promuovere scambi culturali, offrire assistenza per lo sviluppo di infrastrutture e reti. Una particolare enfasi è posta sui temi della partecipazione democratica e dello sviluppo economico.

Nell'ambito del progetto, è stato realizzato un portale di marketing territoriale, [www.balkansontheweb.net](http://www.balkansontheweb.net), mirato a promuovere gli investimenti esteri nei territori di Prijedor, Mostar e Zavidovici in Bosnia Erzegovina e Subotica, Nis e Kragujevac in Serbia. Il sito è “dedicato a tutti gli attori economici e istituzionali del mondo con particolare riguardo agli investitori interessati all'area balcanica”.

Per ciascuna delle località coinvolte, vengono offerte le principali informazioni statistiche, un sintetico quadro economico e informazioni relative al territorio e alle infrastrutture. Vi è inoltre una sessione di news dedicata alle manifestazioni di natura economica (fiere ecc.) e agli avvenimenti politici; infine vi è una pagina in cui vengono presentati i Link agli enti che operano in BiH e Serbia e che possono essere interessanti per eventuali investitori (governi, camere di commercio, organismi internazionali, agenzie, enti di microfinanza ecc.)

Come messo in evidenza nel primo capitolo del testo, l'impatto degli IDE sulle economie dei Paesi beneficiari è generalmente positivo sotto il profilo dello sviluppo economico, anche se non mancano possibili effetti negativi (soprattutto nel caso di mercati protetti). Più complesso appare il legame fra IDE e democrazia: questo appare generalmente positivo laddove gli investimenti determinano un trasferimento di tecnologia e un aumento dei salari; inoltre gioca un ruolo fondamentale il comportamento dell'impresa, che può farsi portatrice di modelli “democratici” di gestione dell'impresa e del rapporto con i lavoratori, o viceversa puntare allo sfruttamento e al depauperamento delle risorse locali (come nel caso della cosiddetta “delocalizzazione selvaggia”). In questo secondo caso, naturalmente, l'impatto sulla democrazia è del tutto negativo.

Sotto questo punto di vista, una esperienza come quella del Portale di Marketing territoriale sviluppato nell'ambito del progetto Mahlde.Net, può avere un impatto sui processi democratici nella misura in cui stimola un tipo di internazionalizzazione ragionata e di lungo termine, che può dunque favorire lo sviluppo economico e, indirettamente, il consolidamento democratico.

Tuttavia, volendo dedicare attenzione al tema della democratizzazione, il sito potrebbe prevedere una serie di modalità specifiche che facilitino l'attivazione di percorsi di sviluppo economico e democratico.

Ad esempio il sito potrebbe offrire informazioni aggiuntive sulle risorse locali in termini di università e associazioni imprenditoriali, valorizzando la partecipazione degli attori locali nel progetto di investimento; oppure potrebbe prevedere link esplicativi ai siti che riguardano la responsabilità sociale di impresa, contribuendo a diffonderne principi e obiettivi. Inoltre, potrebbe essere offerto un quadro chiaro della situazione politica e democratica, facendo esplicito riferimento agli sforzi di integrazione tra etnie e al problema delle minoranze.

Potrebbero essere aggiunte informazioni in merito ai livelli di formazione dei giovani in BiH, al fine di attrarre investimenti interessati a forza lavoro qualificata, che più facilmente conducono a trasferimenti tecnologici e aumenti salariali, e dunque ad un generale impatto positivo sulla popolazione locale.

Ancora, potrebbero essere inserite informazioni che valorizzino le tipicità locali, così da orientare gli IDE anche verso un sostegno alle produzioni locali (con conseguente valorizzazione delle capacità già presenti sul territorio).

Infine, dal momento che le attività di cooperazione economica, quando coinvolgono in maniera sostanziale le autorità locali, sembrano produrre un impatto in termini di rafforzamento della *governance* locale oltre che di sostegno al processo di decentramento amministrativo (capitolo 2), il sito potrebbe aiutare gli investitori esteri ad avviare rapporti con le autorità locali, anche semplicemente offrendo un quadro della organizzazione istituzionale della BIH e delle relative competenze, e segnalando referenti per le diverse esigenze che possono occorrere.

#### 4. Conclusioni

Questo documento rappresenta un tentativo di sistematizzare in modo sintetico la letteratura inerente le relazioni fra sviluppo economico e democrazia (capitolo 1), e contestualizzare questi temi nell'ambito della cooperazione decentrata e territoriale delle regioni italiane verso i Balcani occidentali (capitolo 2).

In questo ambito, è stata effettuata una indagine di campo sul territorio di Mostar, in Bosnia Erzegovina (capitolo 3), al fine di raccogliere le percezioni di “testimoni privilegiati” con riguardo ai legami fra cooperazione economica e democrazia in quello specifico contesto territoriale. Dopo 12 anni dagli accordi di Dayton, la Bosnia Erzegovina può essere ancora considerata un paese in transizione, sia sotto il profilo istituzionale e democratico (poiché è ancora viva l'eredità della guerra nei rapporti interetnici), sia sotto il profilo economico (poiché le distruzioni del periodo bellico non sono ancora state del tutto superate e la povertà è ancora molto diffusa).

Nel presente capitolo, si intende provare a raccordare i diversi aspetti emersi; in particolare, confrontare le risultanze dell'indagine di campo, e dunque le opinioni diffuse sul territorio di Mostar, con i temi evidenziati dalla letteratura e le iniziative di cooperazione portate avanti dalle Regioni. La riflessione verrà articolata attorno a tre temi principali: la definizione stessa di democrazia e la percezione dei legami fra cooperazione economica e crescita democratica; l'impatto e il ruolo degli investimenti diretti esteri; le diverse tipologie di azioni di cooperazione decentrata e territoriale.

Per quanto riguarda la definizione di democrazia, come evidenziato nel primo capitolo, la letteratura si articola sostanzialmente fra la definizione “monodimensionale” di Dahl, che individua gli aspetti caratterizzanti un regime democratico nella garanzia di partecipazione politica e nella possibilità di dissenso e opposizione, e la definizione, più ampia e “multidimensionale” di Amartya Sen, che prende in considerazione le libertà civili, la presenza di diritti fondamentali e la capacità di accesso a tali diritti (capitolo 1).

Rispetto a questi due approcci, alla domanda relativa ai “problemi del territorio sotto il profilo democratico”, numerosi attori hanno mostrato di fare riferimento ad una definizione più vicina a quella offerta da Dahl. In molti casi, infatti, i principali problemi della democrazia sono stati individuati nell'assenteismo elettorale e nella scarsa attenzione dedicata alla vita politica (soprattutto da parte dei giovani), nonché nella sostanziale impossibilità di essere ascoltati, pur potendo formalmente manifestare il proprio dissenso e le proprie esigenze (tale posizione è stata in particolare espressa con riguardo all'azione dei sindacati o alle associazioni per la tutela delle donne o di altre minoranze).

Si tratta dunque di una percezione che colloca la democrazia sostanzialmente nella sfera politica e nelle dinamiche elettorali; nell'ambito delle variabili democratiche individuate da Kaldor e Vejvoda (capitolo 2), questo significa prestare particolare attenzione alla “partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini”.

Gli stessi attori hanno anche messo in evidenza il problema dell'influenza che ha sulla vita politica la questione etnica (si vota in base all'etnia del candidato, non al suo programma). Come evidenziato nel primo capitolo, Amartya Sen fa riferimento al fatto che, in democrazia, la “responsabilità” (*accountability*)

degli eletti di fronte alla popolazione favorisce lo sviluppo economico e lo sviluppo umano, perché qualora gli eletti non rispondano ai bisogni umani ed economici espressi, possono essere sostituiti nella successiva tornata elettorale. Nel caso della Bosnia Erzegovina, la predominanza della questione etnica su qualsiasi altro aspetto della vita politica fa sì che di fatto tale meccanismo non si realizzi, o si realizzi solo parzialmente.

Altre percezioni sono emerse nel corso delle interviste effettuate. In particolare molti degli attori hanno individuato il principale problema della democrazia nell'area di Mostar nella suddivisione di fatto della città su base etnica in due realtà distinte. Facendo nuovamente riferimento alle variabili democratiche individuate da Kaldor e Vejvoda, questo aspetto può essere fatto rientrare nell'ambito della voce "diritti umani e delle minoranze".

Infine, alcuni degli intervistati puntano il dito verso l'inefficienza dell'apparato pubblico della Bosnia Erzegovina, incapace di governare il paese e dunque di garantire le condizioni minime di sicurezza e trasparenza necessarie per lo sviluppo della democrazia. Viene dunque chiamata in causa la variabile legata alla "capacità amministrativa del governo centrale", ma anche alla "governance locale", soprattutto nel momento in cui viene posto l'accento sulle inefficienze della gestione municipale, che rappresentano l'oggetto di numerosi progetti internazionali sul territorio (agiscono in questo ambito, tra gli altri, il progetto GAP, il REDAH, il Democratisation Department dell'OSCE).

Alla definizione di democrazia si collega il tema delle interrelazioni fra quest'ultima e lo sviluppo economico. I due principali filoni individuati nella letteratura (capitolo 1) si articolano sull'idea che sia la prosperità, e dunque il reddito, a generare la democrazia (Domar, Lipset, Barro) e, di contro, sull'idea in base alla quale è il processo democratico che favorisce lo sviluppo umano, la riduzione della povertà e delle disuguaglianze (Amartya Sen).

L'approccio più diffuso emerso nell'ambito delle interviste a Mostar è senza dubbio il primo. Lo sviluppo economico viene percepito dalla maggioranza dei soggetti contattati come premessa imprescindibile per avviare percorsi di consolidamento democratico. La povertà viene considerata come un elemento che impedisce lo sviluppo democratico, sia perché favorisce il sorgere di comportamenti illegali, sia perché determina un diffuso malcontento che sul territorio assume la forma di intolleranza etnica.

In questo senso la cooperazione economica, di qualsiasi natura e mirata a qualsiasi obiettivo, viene generalmente percepita come auspicabile e positiva per la democrazia, poiché si ritiene che agendo sullo sviluppo economico essa abbia un indiretto ma certo impatto sullo sviluppo democratico.

Nelle interviste effettuate è emerso comunque anche un altro approccio, più vicino alle ipotesi di Sen; in particolare, laddove il principale problema democratico viene individuato nella inefficienza e mancanza di trasparenza dell'apparato pubblico. A questo approccio corrisponde la percezione che il principale nodo da sciogliere nella BiH sia legato all'apparato pubblico: la struttura di Dayton non consente la trasparenza e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, senza la quale è impossibile avviare un reale percorso democratico. Dunque è necessario lavorare sulla variabile democratica "capacità amministrativa del governo centrale" per porre le basi "democratiche" necessarie allo sviluppo economico.

Tra gli attori che portano avanti questa tesi, si è rilevata anche una più diffusa critica verso i progetti di cooperazione economica; questi non vengono mai percepiti del tutto negativamente, ma in alcuni casi si lamenta la loro sostanziale inefficacia, derivata da una non attenta considerazione del contesto di Mostar, che determina uno spreco di risorse senza che vi siano impatti rilevanti sul territorio.

Complessivamente, l'indagine ha messo in luce la stretta interdipendenza tra variabili economiche e politico-democratiche in Bosnia Erzegovina, e in particolare a Mostar. In questo senso appare quanto meno inadeguata al contesto bosniaco la posizione dell'economista Guido Tabellini (capitolo 1), che attribuisce priorità ad alcune riforme democratiche (l'eguaglianza di fronte alla legge, i diritti di

proprietà, l'attuazione della giustizia) rispetto ad altre (il suffragio universale e una genuina competizione politica) per facilitare la creazione di un sistema di mercato ben funzionante.

Passando a considerare la percezione che gli attori intervistati hanno evidenziato in merito agli investimenti diretti esteri, si deve sottolineare che in generale tutti i capitali stranieri (IDE, ma anche aiuti internazionali) vengono visti molto positivamente e anzi, vengono considerati imprescindibili per attivare dinamiche di sviluppo. Alcuni degli attori hanno sollevato il problema della “logica assistenzialista” che anni e anni di aiuti stanno generando in tutta la BiH; altri, di contro, sostengono che la cooperazione economica deve tenere conto delle differenze di partenza, e deve dunque tendere sempre ad offrire un supporto all'economia bosniaca e non seguire solo logiche di mercato.

Anche se molto limitate, non mancano alcune osservazioni critiche in merito al problema della qualità degli IDE. In particolare, alcuni attori hanno sottolineato come gli IDE abbiano in alcuni casi avuto un impatto negativo nell'ambito del processo di privatizzazione; complessivamente, si è rilevata una scarsissima diffusione in BiH delle tematiche legate alla Responsabilità sociale di impresa.

Comunque, come evidenziato nell'approfondimento sul processo di privatizzazione (capitolo 3), emerge chiaramente nel caso della Bosnia Erzegovina la stretta interrelazione tra gli aspetti economici e politici, anche con riguardo agli investimenti diretti esteri. In questo senso, da un lato emerge la necessità di un approccio più liberale all'attrazione degli IDE non vincolato a politiche di carattere etnico; dall'altro l'esigenza di considerare gli aspetti qualitativi di questi investimenti per evitare operazioni di mero sfruttamento delle risorse locali.

Con riguardo infine alla tassonomia, e dunque alle modalità attraverso le quali la cooperazione decentrata e territoriale opera sul territorio di Mostar, nella maggior parte dei casi gli attori intervistati danno un giudizio positivo a tutti i progetti realizzati sul territorio, in virtù del generico legame che viene individuato sempre e comunque fra potenziale sviluppo economico e crescita della democrazia.

Non mancano tuttavia considerazioni che entrano nel merito dei singoli progetti realizzati. Oltre all'impatto indiretto, una influenza più esplicita sulla democrazia viene individuata in quei progetti che stimolano la partecipazione, l'associazionismo, la responsabilizzazione dei singoli; come pure, per quanto detto sinora, i progetti mirati all'aumento dell'efficienza e della trasparenza della pubblica amministrazione.

In generale, più che sulla tipologia di progetto, l'attenzione viene comunque concentrata sull'approccio e sulle metodologie adottate.

Con riguardo alle metodologie, alcuni degli intervistati hanno criticato la eccessiva diffusione di progetti di formazione che non tengono conto dello specifico contesto territoriale, e che dunque trasmettono ai partecipanti nozioni spesso inutilizzabili.

L'approccio risulta particolarmente rilevante in merito alla questione etnica. Molte delle organizzazioni che operano sul territorio scelgono di non porre l'accento su questo aspetto, e parallelamente di avviare un dialogo tra le diverse etnie in merito ai problemi concreti di sviluppo della città. Tale approccio consente di spostare l'attenzione dal problema etnico al problema economico, con il doppio vantaggio di lavorare per lo sviluppo e di ottenere un impatto diretto sulla convivenza democratica, quanto meno nel breve periodo.

Ad esso si affianca la creazione di associazioni e servizi di successo su base interetnica. Attraverso l'associazionismo, nuovi strumenti di credito, percorsi di formazione ben focalizzati e miglioramento della qualità delle produzioni, si possono dare risposte ai problemi sociali ed economici, introducendo elementi di apertura e partecipazione che possono sostenere il processo di democratizzazione.

Complessivamente, e in conclusione, è importante sottolineare che l'interdipendenza fra sfera economica e sfera democratica in BiH rende di fatto impossibile agire solo su una faccia della medaglia: i progetti di cooperazione economica devono comprendere la componente interetnica, per non offrire il fianco a operazioni di strumentalizzazione politica. Occorre a questo fine un approccio convergente,

per spezzare la spirale del conflitto etnico – mancato sviluppo economico – acutizzarsi del conflitto etnico.

In questo senso l'indagine di campo ha offerto solo alcuni spunti in merito a possibili approcci e modalità; si apre l'opportunità per gli attori della cooperazione di maturare una capacità di valutazione e selezione più ampia di questi percorsi, per concentrarvi le risorse e offrire loro continuità.

## BIBLIOGRAFIA

- Agenzia Sviluppo Lazio (2005), *Un sistema territoriale competitivo. Capacità innovativa e fattori determinanti nella attrazione degli investimenti*. FrancoAngeli. Milano
- Addison T., Heshmati A., (2003) *The new global determinants of FDI flows to developing Countries. The importance of ICT and Democratization*. Discussion Paper No. 2003/45, UNU/Wider (World Institute for Development Economics Research), Helsinki
- Albert M. (2003), *Il libro dell'economia partecipativa. La vita dopo il capitalismo*. Il Saggiatore. Milano
- Al-Momani M.H. (2003), *Financial transfer and its Impact on the Level of Democracy: A pooled cross-sectional time series model*, Rice University, Dept of Political Science
- Associazione LiNK (2004), *Bosnia Erzegovina. Opportunità per le imprese italiane*, presentazione PPS
- Bayliss K. (2005); *Post-conflict Privatisation: A Review of Developments in Serbia and Bosnia Herzegovina*; Economics and Statistics Analysis Unit, Overseas Development Institute; Londra
- Barro R.J. (1999), *Determinants of democracy*, in Journal of Political Economy, vol. 107, no. 6, pt. 2
- Bibier, Florian (2005), *Local Institutional Engineering: A Tale of Two Cities, Mostar and Brčko*; in International Peacekeeping, vol.12, n.3, pagg. 420-433
- Bulldozer Committee (2003), *Bulldozer Privatisation Brochure. What it is, How it works, Why should I care*. Ufficio dell' Alto rappresentante (OHR), Sarajevo
- Busse M., (2003), *Democracy and FDI*, Hamburg Institute of International Economics, Dept World Economy, Hamburg
- Carothers T. (2002), *The end of the transition paradigm*, in Journal of Democracy, Vol.13, N°1. p. 6.
- Chandler D. (1999), *Faking democracy after Dayton*. Pluto Press, London, p. 7.
- COM (2006) 136 def., *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo. Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*. Bruxelles
- Commission for Reforming the City of Mostar (2003), *Recommendations of the Commission Report of the Chairman*; 15 dicembre 2003
- Dahl R. (1970), *Poliarchia. Partecipazione e opposizione*, Angeli, Milano.
- Ferragina A.M. (2006), *Gli indicatori sociali. Povertà e sviluppo umano, occupazione e produttività*. In Malanima P. (a cura di), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo. Edizione 2006*. Il Mulino, Bologna
- FIPA (2006), *Investment opportunities in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, stampa
- Formez (2004), *L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione*. Formez, Area Progetti Editoriali. Roma
- Harcourt M., Wood G. (2006), *Trade Unions and Democracy. Strategies and Perspectives*. Manchester University Press, GB
- Huntington S. (1991), *Democracy's third wave*, in Journal of Democracy, Vol.2, N°2.
- International Crisis Group (2003), *Building Bridges in Mostar*, Europe Report n.150
- International Crisis Group (2001), *Bosnia's Precarious Economy: Still not Open for Business*, Europe Report N°115
- Li Q., Resnick A. (2001), *Investors and Autocrats: Democratization and Foreign Direct Investment in 55 Less Developed Countries*, Paper presentato alla International Studies Association Annual Conference, 24 febbraio 2001

Locantore F., (2004) *Un altro socialismo è possibile: l'Economia partecipativa*, Documento di lavoro, Università di Firenze

Kolstad I., Villanger E., (2004), *How does social development affect FDI and domestic investment?* CMI Reports, R 2004:2, Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights

Manning C. (2006), *Political Elites and Democratic State-building Efforts in Bosnia and Iraq*, in *Democratization*, Col.13, No.5, December 2006, pp.724-738

Moran T.H., Graham E.M., Blomstrom M., (2005), *Does Foreign Direct Investment promote Development?*, Institute of International Economics Press, Washington DC

Movimondo, (2004), *Studi di caso. Delocalizzazione e responsabilità sociale delle imprese*. Stampa. Roma

Office of the High Representative (2004), *Decision on the Implementation of the Reorganisation of the City of Mostar*, High Representative's Decision 186/04

Office of the High Representative (2006), *Arbitration Decision on Hercegovačka radiotelevizija HRT d.o.o. Mostar*, OHR Mostar

Office of the High Representative (2006), *Mostar Special Envoy Issues HRT Arbitration Decision*, OHR Press Releases, 24 novembre 2006

Proto P. e Rotta A., (2006) *Il contributo dell'Italia al processo democratico in Albania e Serbia*, CeSPI Working Paper

Przeworski A., (2003) *A flawed blueprint: the covert politicization of development economics*, in *Development and Modernization*, Harvard International Review, Vol. 25 (1), Spring 2003

Sen A. (1998), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.

Tabellini G., (2006), *La democrazia viene dopo*, La Voce.

UNDP BiH (2006), *Early Warning System. 2006 Second Quarterly Report*, web edition

UNDP (2005), *Human Development Report*, Print, New York

UNDP (2002) *Human Development Report: Deepening democracy in a fragmented world*, Print, New York

Vatansever A., Xiao Yu G., Veramei Y., Pothoff A., (2004) *Freedom, Democracy and FDI: Concepts and Linkages*, Course Globalization and Human Development, HWP Wise 2004/2005

Zamagni V., Battilani P., Casali A. (2004), *La cooperazione di consumo in Italia. Centocinquant'anni della Coop consumatori: dal primo spaccio a leader della moderna distribuzione*. Il Mulino, Bologna.

Zupi M. (1999), *Capire il mondo almeno il terzo*, CeSPI, Roma.

## **ALLEGATO: I PROFILI DEGLI ATTORI INTERVISTATI NELLA MISSIONE A MOSTAR (22-27.01.2007)**

### **Agenzia della Democrazia Locale Mostar**

L'ADL Mostar è l'ultima agenzia aperta fra le undici Agenzie della Democrazia Locale presenti nell'ex Jugoslavia. Il Programma delle ADL è stato fondato nel 1993 su iniziativa del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. Il Programma è finalizzato alla collaborazione fra i diversi attori e su molteplici livelli per la costruzione della pace, dello sviluppo e della stabilità dal basso.

L'ADL Mostar, inaugurata ufficialmente il 22 Novembre 2004, ha intrapreso una serie di azioni volte ad accrescere il dialogo interetnico, a irrobustire le capacità dell'amministrazione, a rafforzare la società civile e a fornire alla comunità locale delle valide opportunità economiche.

La metodologia adottata è quella della cooperazione multilaterale decentrata. L'ADL Mostar rappresenta un luogo di incontro e dialogo fra le diverse comunità, raccogliendo le istanze locali e i bisogni della città e sviluppando idee e iniziative concrete; l'ADL Mostar è stata dunque registrata come associazione locale.

### **Associazione LiNK**

L'Associazione per l'imprenditoria e il lavoro LiNK è una organizzazione non governativa, costituita con l'obiettivo di sostenere la creazione e lo sviluppo delle micro e piccole imprese di produzione e di servizio. È nata nel 2001 nell'ambito di un progetto dell'ONG italiana COSPE. Raggruppa imprenditori privati e altri cittadini dell'Erzegovina intenzionati ad avviare o migliorare una propria attività imprenditoriale. Al gennaio 2007 l'Associazione ha 200 soci, di cui 190 imprenditori.

Le attività dell'Associazione sono realizzate in collaborazione con le organizzazioni e le istituzioni locali, le organizzazioni internazionali in BiH e diverse organizzazioni italiane (fra cui COSPE, CNA Modena, CNA Abruzzo, Camera di Commercio Italo Bosniaca di Ravenna, Camera di Commercio Italo Bosniaca di Sarajevo, Sviluppo Italia Toscana, Informest).

L'Associazione eroga i suoi servizi tramite il suo Centro Servizi, impegnato nello sviluppo di servizi reali alle imprese. I principali servizi offerti sono informazione sull'avvio di imprese, formazione ad imprenditori locali, assistenza nella preparazione di business plan, informazioni relative alle risorse locali di finanziamento e sul credito, fondo di microcredito per le PMI di produzione e di servizi, promozione delle imprese associate, assistenza tecnica alle imprese locali per facilitare i rapporti con imprese straniere (in particolare italiane), monitoraggio economico di Mostar e dell'Erzegovina, Pubblicazioni sui temi della microimpresa.

### **Business Inkubator**

Il Business Inkubator è stato costituito nell'ambito di un progetto avviato nel 2003, sostenuto dalla Città di Mostar (Dipartimento per l'Economia), dalla Commissione europea e dalle Ferrovie. Le Ferrovie hanno offerto la disponibilità di uno spazio fisico per cinque anni (fino al 2008), al cui interno è stato costituito l'Inkubator; la Commissione (con il 90% del finanziamento complessivo) ha finanziato i lavori di riammodernamento della struttura e la città di Mostar (con il restante 10%) paga stipendi e assicurazione. Si tratta di una struttura pubblica ma autonoma.

Lo strumento è mirato a sostenere le PMI (al momento esclusivamente di servizi; sono escluse le attività commerciali) e il loro sviluppo nei primi anni di attività. La struttura è composta da ventotto uffici (di cui sette di 24 mq e ventuno di 16 mq); due sono utilizzati dal personale dell'Inkubator (2 persone), mentre le altre aree sono utilizzate dalle imprese. Possono fare domanda per gli spazi imprese che non hanno più di un anno di vita. Se la domanda viene approvata, si ha diritto allo spazio, ad una serie di infrastrutture comuni (sale riunioni ecc) e una segretaria comune, oltre che ad un supporto e un

accompagnamento per le attività ordinarie (redazione del business plan, registrazione, presentazioni, pubblicità ecc.) L’Inkubator organizza inoltre corsi gratuiti di educazione/formazione, cui possono partecipare anche imprese esterne. Le imprese possono rimanere all’interno dell’Inkubator al massimo per due anni e mezzo, pagando un affitto che il primo anno equivale al 20% del prezzo di mercato; il secondo anno al 35% e il terzo anno al 50%; pagano inoltre le spese dirette (telefono ecc), che risultano comunque meno gravose che all’esterno grazie alle economie di scala.

### **CEFA**

L’ONG italiana CEFA (Comitato Europeo per la Formazione e l’Agricoltura) opera prevalentemente nell’ambito delle del sostegno alla produzioni agricole.

Nell’area di Mostar, e in partenariato con le ONG CoSPE e ARCS, è attualmente impegnata nel progetto “Promozione di sistemi agricoli sostenibili a ridotto impatto ambientale in Bosnia Erzegovina” (2005-2008), finanziato dalla Cooperazione italiana.

Il Progetto ha per oggetto la promozione, introduzione e diffusione di sistemi di produzione agricoli sostenibili ed a ridotto impatto ambientale, e mira al coinvolgimento di produttori (singoli ed associati), imprese cooperative, altri settori della produzione agricola non primaria, istituzioni e governi locali. Obiettivo del progetto è quello di “migliorare la redditività e sostenibilità dell’attività agricola attraverso lo sviluppo e la graduale diffusione di modelli di produzione e sistemi di gestione dell’impresa agricola, maggiormente efficienti e competitivi e a ridotto impatto ambientale”. E’ espressamente prevista dal progetto una ampia e diretta partecipazione dei produttori alla vita e alle scelte del Progetto.

Il progetto punta all’istituzione di un Centro servizi per l’Agricoltura e l’Impresa Agricola. Il Centro è chiamato ad offrire supporto tecnico (per l’agricoltura biologica e convenzionale), servizi generali alle imprese (formazione, assistenza amministrativa, fiscale e legale) e un programma di credito per i produttori agricoli.

### **CHAMBER OF ENTERPRENEURS**

La Camera degli imprenditori è stata istituita nel 2005, attraverso l’unificazione delle precedenti associazioni cittadine di imprenditori musulmani e imprenditori croati; è composta da 29 PMI e copre il territorio cantonale. Obiettivo della struttura è quello di portare gli interessi degli imprenditori di fronte alle istituzioni internazionali, al governo del cantone e al governo federale.

La Camera ha un presidente eletto ogni quattro anni con funzioni di supervisione; è previsto un incontro di tutti gli imprenditori almeno una volta l’anno.

La legge cantonale che regola l’esistenza della camera è stata predisposta a seguito di un’attività di lobby esercitata dalla camera stessa; non esiste al momento una legge (né quindi una camera) a livello di federazione, ma è uno degli obiettivi per il prossimo futuro.

### **EU RED**

Il progetto EU RED - *EC support for Regional Economic Development in Bosnia and Erzegovina* (2003 – 2005) ha sostenuto lo sviluppo economico regionale della BiH attraverso quattro azioni principali:

- elaborazione di un quadro per lo sviluppo regionale, mediante la individuazione sul territorio di cinque regioni economiche
- costituzione e *capacity building* di cinque agenzie di sviluppo regionale;
- elaborazione di strategie di sviluppo economico regionale,

- creazione di un Fondo per offrire cofinanziamento ai progetti.

Il progetto EU RED II (attualmente in corso) mira a “stimolare la crescita economica e l’occupazione, contribuendo alla creazione di una base per lo sviluppo economico e il dialogo sociale in BiH”. Gli obiettivi specifici sono quelli di:

- sostenere la strutturazione di un quadro istituzionale e legale per la promozione delle PMI, in linea con la strategia di sviluppo delle PMI in BiH, la carta europea per le PMI e i piani di sviluppo regionale
- rafforzare le regioni economiche e il quadro di sviluppo regionale, in linea con i modelli europei;
- sostenere lo sviluppo economico, l’occupazione e lo sviluppo infrastrutturale ed umano nelle differenti regioni.

La sede centrale del progetto è a Sarajevo, e si relaziona prevalentemente con lo Stato centrale e con i governi federali, ma un funzionario EU RED è distaccato presso ogni agenzia regionale, per offrire supporto. Inoltre EU RED organizza molta formazione per le agenzie su temi quali PCM, strategy building, team building. L’obiettivo è quello di rendere le agenzie referenti per i progetti europei; si preme inoltre affinché venga approvata una legge che preveda che l’agenzia venga sostenuta attraverso contributi dalle municipalità. Al momento attuale infatti essa è finanziata per l’80% dalla Commissione europea, il che non offre prospettive di sostenibilità per il futuro.

### **GAP – GOVERNANCE ACCOUNTABILITY PROJECT**

Il GAP – *Governance Accountability Project* (2004 – 2007) è un progetto (finanziato da USAID e SIDA) finalizzato alla costruzione di capacità in una massa critica di municipalità, affinché offrano servizi migliori ai cittadini. Il progetto coinvolge 41 municipalità in tutta la BiH (Federazione di Bosnia Erzegovina e Repubblica Srpska), tra cui la municipalità di Mostar. Il progetto si articola in quattro assi principali:

- *intervento diretto nelle municipalità*, mirato a offrire alle municipalità risorse e capacità di cui hanno bisogno per offrire servizi ai cittadini e costruire comunità più forti;
- *Interventi di Policy*: si tratta della riorganizzazione dei processi amministrativi nei governi locali. In particolare il GAP si occupa di monitorare la riforma del sistema fiscale, conseguente alla creazione di una autorità nazionale per l’amministrazione delle tasse indirette, inclusa l’IVA;
- *Voce comune dei Governi municipali*: sostiene la possibilità, per i governi locali, di coordinarsi e proteggere congiuntamente i propri interessi;
- *Credito ai municipi*: questa funzione non è al momento operativa perché vi sono limitazioni legali al credito per le municipalità

L’ufficio di Mostar, che occupa 7 persone, è responsabile per tutta l’Erzegovina; il quartier generale del progetto è a Sarajevo. Il progetto GAP si collega con altri progetti mirati alle municipalità, che rimangono al momento attuale l’unico ambito di intervento, anche se vi è in prospettiva l’idea di intervenire anche a livello cantonale e di federazione. Il Progetto collabora inoltre con il REDAH.

Uno degli obiettivi attuali è quello di lavorare sull’elaborazione di una strategia di sviluppo economico a livello municipale.

## **FIPA**

FIPA (Foreign Investment Promotion Agency of Bosnia and Herzegovina) è un'agenzia governativa istituita dalla legge. Si occupa di promozione di investimenti esteri e di diffondere informazioni rassicuranti sul paese, cercando di cambiare l'immagine di paese in guerra ancora molto diffusa.

FIPA collabora con molti attori europei e non, in particolare l'OCSE, l'EPIA (European Promotion Investment Agency), l'European Union Investment Guarantee Trust Fund for Bosnia and Herzegovina gestito da MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency), EBRD, USAID, Commissione Europea attraverso diversi progetti tra cui "EUTDI", che ha contribuito al rinnovamento del sito web dell'Agenzia.

## **Municipalità di Mostar – Dipartimento economico**

La municipalità di Mostar, unificata nel 2004, è composta da cinque dipartimenti. Il dipartimento che si occupa di economia si compone di tre diversi servizi, il primo dei quali si occupa di produzione, agricoltura, partecipazione a progetti europei e internazionali, statistiche, promozione economica (secondo e terzo sono rispettivamente dedicati a ispezioni e servizi cittadini). Fa parte del primo servizio anche il Business Service Centre.

L'ufficio prova a porsi come referente pubblico per le diverse attività portate avanti sul territorio in materia di sviluppo economico. Collabora strettamente, tra gli altri, con il REDAH e con l'ADL di Mostar. E' il committente del Business Inkubator.

Inoltre, l'ufficio sta cercando di sviluppare reti e competenze proprie per partecipare in prima persona a bandi di gara europei e ha rapporti di collaborazione con numerose città europee.

## **ONG La Strada**

La Strada è una ONG locale, nata dal Centro per lo sviluppo delle donne fondato a Washington nel 1997. Il nucleo di Mostar è stato costituito da un gruppo di donne di entrambi i lati della città, nella convinzione che fosse compito delle donne, che tengono unite le famiglie, portare più normalità nella vita quotidiana di Mostar. L'attività si componeva di diversi gruppi: protezione dei diritti umani, sviluppo umano e condizioni di vita dei rifugiati. Attualmente l'ONG opera in tutto il cantone con particolare attenzione alla protezione dei diritti delle donne, in particolare prevenendo il traffico.

La Strada è inoltre inserita in una rete di diverse organizzazioni, con base ad Amsterdam, che comprende anche enti provenienti da Repubblica Ceca, Ucraina, Bielorussia, Moldavia, Bulgaria e Macedonia. Tutte le ONG della rete hanno la stessa struttura e adottano la medesima metodologia. I tre principali ambiti di azione sono i seguenti:

- a) una campagna informativa e di sensibilizzazione per aiutare le istituzioni governative, educando gli esperti che al governo operano anche in questo ambito: polizia, giudici, lavoratori sociali, parlamento, insegnanti delle scuole;
- b) una campagna informativa e attività specifiche per prevenire ed educare. In particolare le attività si rivolgono agli studenti e ai gruppi a rischio: tossicodipendenti, centri per orfani, bambini con necessità speciali; persone dunque più esposte di altre ad essere coinvolte nei traffici. Tra le attività è prevista anche la formazione professionale;
- c) l'appoggio diretto alle vittime; l'ONG gestisce una "casa sicura" per ragazze e bambini. In questi anni sono passate per la casa 140 persone. Vengono offerti tre livelli di aiuto: il primo, più urgente, consiste nell'offrire alloggio e cibo; il secondo nell'offrire l'assistenza di professionisti (ginecologi, psicologi, avvocati...); il terzo nell'offrire consigli/indicazioni anche per chi non ha bisogno del posto nella casa, ma ha comunque bisogno di aiuto.

### **OSCE Mostar – Democratization Department (DMC)**

L'OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe), con i suoi 56 Stati membri, è l'organizzazione regionale per la sicurezza più grande del mondo. La Missione OSCE in BiH ha un ufficio a Mostar, che si occupa prevalentemente di Educazione, Democratizzazione e diritti umani.

L'ufficio che si occupa di democratizzazione (Democratization Department - DMC) si concentra su tre obiettivi strategici intrecciati fra loro: sviluppare istituzioni pubbliche efficienti, trasparenti e responsabili, sviluppare una società civile informata ed impegnata, capace di essere partner delle amministrazioni pubbliche, e sostenere lo sviluppo delle condizioni necessarie per lo sviluppo economico locale.

Lavora essenzialmente a livello di municipalità e di cantoni; l'obiettivo più generale può essere individuato nella volontà di introdurre i principi democratici come diritti di base per tutti i cittadini.

Le attività prevalentemente realizzate, attraverso numerosi progetti, sono di mediazione e monitoraggio; non si tratta infatti di una organizzazione di esperti ma di facilitatori.

Tra le principali attività in cui l'ufficio è attualmente impegnato vi è il tentativo di sviluppare un meccanismo democratico per l'approvazione del budget comunale, sinora per prassi approvato ad anno già iniziato. Ad esempio è previsto il deposito del budget per un mese presso il municipio, per lasciare ai cittadini la possibilità di fare commenti e osservazioni. Il principale target dell'attività dell'ufficio sono i funzionari pubblici; vi è inoltre un'attenzione spiccata verso i gruppi della società civile (ONG locali), considerati mediatori rispetto alla popolazione cittadina.

### **REDAH**

L'Agenzia per lo sviluppo economico della Regione Erzegovina, istituita nel dicembre 2003, è una delle cinque agenzie regionali istituita dal Programma europeo Eu-Red per lo sviluppo economico della Bosnia Erzegovina. L'Agenzia è partecipata da 23 Municipalità della Regione Erzegovina e 7 Organizzazioni non governative del territorio.

Attraverso un processo partecipativo, l'Agenzia ha elaborato nel 2004 la Strategia di Sviluppo regionale dell'Erzegovina, soggetta a continuo monitoraggio e aggiornata nel 2006. Oltre all'attività di programmazione strategica, l'Agenzia si occupa di sviluppo, implementazione e monitoraggio di piani e progetti, promozione di investimenti, sviluppo di data base, incentivi per lo sviluppo di capacità nella regione e in REDAH, attività di formazione, creazione di Business Service Centres e incubatori d'impresa, creazione di fondi di garanzia per la regione. L'Agenzia offre inoltre supporto ai beneficiari locali per partecipare ai bandi di gara della Commissione europea e per il monitoraggio dei progetti, e realizza alcuni progetti direttamente.

A livello amministrativo collaborano prevalentemente con le municipalità, ma stanno avviando contatti anche con il livello cantonale.

### **UCODEP**

L'ONG italiana UCODEP lavora in tutti i Balcani dal 2003 con il programma SEENET cofinanziato dalla Cooperazione italiana e dalla Regione Toscana. L'ONG è presente nel territorio di Mostar dal luglio 2005, nell'ambito di sette iniziative in corso di realizzazione in cinque municipalità della Bosnia Erzegovina. Le diverse attività hanno come fondamento comune i principi della cooperazione decentrata e la volontà di creare partenariati per lo sviluppo delle iniziative. In particolare, l'obiettivo è quello di creare reti corte (concertazione territoriale, riconciliazione fra comunità) da inserire poi in reti lunghe (con i territori limitrofi e poi con l'Italia).

A Mostar, in particolare, le attività sono mirate alla costituzione del Museo del ponte vecchio; l'area è inoltre inserita all'interno del Progetto "Sapori di Erzegovina". Si tratta di un progetto mirato al miglioramento delle condizioni socio economiche della popolazione dell'Erzegovina mediante attività

di sostegno e valorizzazione dell'agricoltura tradizionale. Il progetto si fonda sulla volontà di rilanciare le attività agricole tradizionali in un'area a forte vocazione agricola e che presenta numerose peculiarità enogastronomiche in via di scomparsa, a causa dell'assenza di un mercato organizzato e accessibile ai singoli produttori, nonché alla mancanza di Know how nel campo del marketing, della promozione e della tutela dei prodotti di pregio. Si prevede un sostegno diretto ai produttori e alle forme organizzate in grado di rappresentare adeguatamente le esigenze dei singoli e del territorio, insieme al potenziamento delle abilità istituzionali nell'ottica di armonizzare il quadro normativo locale ed europeo. A Mostar si tenta inoltre di dare vita ad una cooperativa giovanile che abbia lo specifico obiettivo di selezionare, tutelare e promuovere i prodotti tradizionali.