


José Luis Rhi-Sausi
CeSPI - Direttore Esecutivo
e Silvia Aprile
CeSPI - Ricercatrice Cooperazione Internazionale

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

1. Introduzione	3
2. Le caratteristiche dell'Atlante	6
3. I quattro casi di studio	12
4. L'Atlante: questioni aperte	21
5. Policy Recommendations	35



Con questo numero si inaugura la nuova Serie del Laboratorio CeSPI “Partenariati internazionali e sviluppo locale”, realizzata con un contributo dell’UNOPS (United Nations Office Project Service). In questa Serie saranno pubblicati i risultati dello studio del CeSPI sui Programmi di sviluppo umano a livello locale (PDHL) in Bosnia-Erzegovina, Cuba, Mozambico, Sudafrica e Tunisia promossi dalla cooperazione italiana, Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo del Ministero degli Affari Esteri (DGCS-MAE).

Si desidera ringraziare per il loro supporto all’attività di ricerca che è alla base del presente lavoro: Mattia Agnetti (Comune di Venezia), Castore Arata (Comune di Bologna), Gildo Baraldi (OICS), Alberta Basaglia (Centro Donna Comune di Venezia), Paola Cavallari (Centro Donna Comune di Venezia), Jakob Finci (SOROS), Sladjan Ilic (Ambasciata della Democrazia Locale di Zavidovici), Salvatore Ippolito (ACNUR), Nada Ler (SOROS), Ambrogio Manenti (OMS), Giulio Marcon (ICS), Cristina Mazzotti (CRIC), Michele Nardelli (Casa per la Pace di Trento), Zarko Papic (IBHI), Fabrizio Paternoster (Comune di Trento), Gianguido Palumbo (Consulente del Comune di Venezia), Igor Pellicciari (Ambasciata per la Democrazia Locale di Tuzla), Nadan Petrovic (ICS), Alessandro Rubino (OMS), Wainer Stagnini (UNOPS), Sara Swartz (UNOPS), Annalisa Tomaz (Casa per la Pace e Agenzia della Democrazia Locale), Sandra Venturelli (Casa per la pace di Trento), Rosita Viola (Consorzio Bresciano di Solidarietà), Agostino Zanotti (Ambasciata per la Democrazia Locale di Zavidovici), Zlata Zuzic (Ambasciata della Democrazia Locale di Bologna).

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

1. Introduzione

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

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

Le difficoltà che incontra attualmente la transizione in Bosnia-Erzegovina derivano anche da alcune gravi contraddizioni contenute nello schema di Dayton, a cominciare dall'obiettivo della reintegrazione sociale dei profughi e degli sfollati che contrasta con alcuni diritti fondamentali contenuti nella Costituzione della BiH. L'architettura istituzionale è stata creata in un contesto di grande pressione politi-

ca perché si fermasse la violenza, con in mente, quindi, l'emergenza umanitaria; è nata inoltre ad anni di distanza dal dibattito sulla realizzabilità politica degli stati successori della ex Jugoslavia e soprattutto di un'entità etnicamente più mista, come la BiH.

Responsabile, con i paesi dell'area, per non aver saputo domare un incendio durato quattro anni, la comunità internazionale è oggi il fattore da cui dipendono gli equilibri politici interni e l'assenza di violenza in BiH. L'impegno della comunità internazionale nella crisi dell'ex Jugoslavia è stato per anni riluttante, incerto e pericolosamente corrosivo della stessa autorevolezza delle istituzioni multilaterali. Proprio per le gravissime difficoltà che quella risposta incerta importava nei rapporti atlantici e nella stessa politica statunitense, nell'estate del 1995, dopo Srebrenica e Zepce, si è passati ad una fase di intervento deciso ed efficace.

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

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

Una politica più decisa di ricostituzione di una società multietnica e il consolidamento dell'impegno occidentale sono sviluppi paralleli e, in qualche misura, collegati. Paradossalmente non è stato tanto l'autogoverno affidato alle élite nazionaliste, quanto l'atteggiamento più deciso di Carlos Westendorp, Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per la BiH, a creare spazi politici nuovi e a permettere l'emergere – seppure ancora molto limitato – di modi nuovi di aggregazione sociale e politica. Allo stato attuale, le istituzioni statali della BiH seguitano ancora ad essere usate da quelle stesse élite per resistere alla politica di democratizzazione e ad essere adoperate come sedi dove seguitare a farsi la guerra con mezzi politici².

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

Uno di questi programmi a favore della società civile e dei governi locali della BiH (il programma Atlante) è stato formulato dalla cooperazione italiana e

-
1. Joulwan, G. e Shoemaker, C. (1998), *Civilian-military Co-operation in Prevention of Deadly Conflict: Implementing Agreement in Bosnia and Beyond*, rapporto alla Carnegie Commission, New York, Carnegie Corporation.
 2. Carlos Westendorp, Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per la BiH, nel suo ultimo rapporto è molto critico circa l'uso che le varie formazioni politiche fanno delle istituzioni nazionali. Nei pochi cenni in proposito, è anche molto critico sulle autorità locali. Vedi OHR (1999), *Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary General of the United Nations, Summary and Annex 1*.

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

2. Le caratteristiche dell'Atlante

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

Finalità e metodologie dell'Atlante

La lotta contro l'esclusione sociale e la promozione del coinvolgimento dei gruppi marginali nel processo di sviluppo e nel processo decisionale comunitario. Si tratta di due componenti fondamentali dell'approccio allo sviluppo della metodologia dell'Atlante e dei Programmi di Sviluppo Umano. L'azione mette al centro la promozione delle capacità degli individui, capacità anche immateriali, non esclusivamente mirate ad incrementare le disponibilità di beni materiali. Nel caso della BiH ciò ha comportato, già dalla fase immediatamente successiva all'emergenza, un considerevole sforzo per favorire il rientro dei profughi, la partecipazione delle minoranze etniche al processo di riabilitazione nonché l'avvio della ricostruzione

della convivenza civile e la promozione della democrazia. Allo stesso modo è possibile rilevare una concentrazione delle attività su alcune tematiche ritenute prioritarie: donne, anziani, disabili, recupero del disagio psichico, scolarizzazione dei bambini a rischio di emarginazione.

L'approccio integrato allo sviluppo. Il quadro concettuale dell'Atlante si propone una dinamica territoriale e comunitaria che intende superare i modelli d'intervento tradizionali che separano sia i diversi settori della vita economica e sociale, sia la sfera pubblica da quella privata e non governativa. Lo schema si struttura attorno a una serie di punti fissi che vincolano la relazione fra i soggetti entro alcune tappe obbligate e intervengono su tre piani d'azione, tra loro intersecati:

- quello dei rapporti fra i diversi attori all'interno delle comunità italiana e bosniaca;
- quello dei rapporti fra le comunità italiane impegnate nella stessa area (rete della cooperazione decentrata in Bosnia);
- quello dei rapporti fra la rete della decentrata e gli organismi della cooperazione internazionale.

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

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

Gli attori dell'Atlante

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

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

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

Perché l'Atlante in Bosnia-Erzegovina

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

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

Questo approccio segue la Carta di Copenaghen per quanto riguarda le caratteristiche qualificanti degli interventi “della cooperazione decentrata allo sviluppo umano”³:

- *locale*: basata sul decentramento amministrativo e finanziario delle comunità e sull’approccio territoriale allo sviluppo;
- *integrata*: che attua una strategia nei cinque campi dello sviluppo umano (sviluppo economico locale, protezione dei diritti umani, servizi sanitari e sociali, educazione di base, ambiente, infrastrutture e territorio);
- *collegata*: che mira alla coerenza e al coordinamento tra i livelli locale, nazionale e internazionale;
- *partecipata*: che tende al coinvolgimento di tutti gli attori sociali presenti nella realtà locale nel processo di concertazione e di dialogo;
- *sostenibile*: che promuove iniziative che siano in grado di migliorare la qualità della vita, il reddito e le relazioni umane.

L’iniziativa dell’Atlante vede coinvolti, sul versante italiano, 30 comuni, l’ANCI Toscana e la regione Toscana; sul versante bosniaco, 22 municipalità⁴, delle quali 6 nella RS e 16 nella FBiH. L’Atlante si è collegato anche con altre 35 città di paesi europei (Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera e Regno Unito) che non hanno partecipato direttamente all’esperienza ma hanno, invece, portato avanti iniziative autonome.

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

L’organizzazione operativa dell’Atlante

Il focal point. La prima fase per l’avvio dell’Atlante è legata alla scelta del focal point, una figura chiave per il corretto svolgimento di tutte le fasi dell’iniziativa. Per

3. Si veda: UNDP (1997), *Rapporto sullo sviluppo umano*, DPCO, 24/97; Ianni, V. (1999), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Torino, Rosenberg & Sellier; Ianni, V. (1995), *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, collana Movimondo; DGCS-MAE (1996), *PRODERE. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo Sviluppo Umano, la pace e la democrazia in America Centrale*, Roma.

4. Cfr. DGCS MAE, IDNDR,OMS, UNDP, UNOPS (1998), *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano, d’ora in poi Atlante*.

ogni città italiana viene designato un focal point, che assolve l'importante compito di raccordare la comunità locale, gli attori della cooperazione decentrata e l'UNOPS, costituendo anche l'anello di congiunzione tra le singole città che faranno parte della rete. Il focal point ha l'incarico di identificare, nella comunità locale, gli attori da coinvolgere nelle giornate tematiche dedicate alle cinque aree dello sviluppo umano e di organizzare lo svolgimento degli incontri seminariali. A questo scopo egli riceve istruzioni dall'UNOPS sulla base del *Vademecum*⁵, guida all'applicazione del metodo dello sviluppo umano. Il focal point, in collaborazione con i soggetti della cooperazione decentrata, realizza un monitoraggio delle attività, dal quale dovrebbe emergere un quadro socio-economico della situazione locale, anche grazie al contributo degli attori locali e dei soggetti non governativi che operano nelle iniziative di cooperazione decentrata. Questo quadro socio-economico sta alla base della realizzazione delle giornate tematiche, che vedono coinvolti, come è stato già detto, tutti i membri della collettività locale.

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

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

Il bilancio iniziale messo a disposizione dal governo italiano all'UNOPS/UNDP per la realizzazione dell'iniziativa è stato di 750.000 dollari⁶. Anche le organizzazioni internazionali delle Nazioni Unite hanno partecipato finanziariamente all'iniziativa. L'OMS ha contribuito collegando all'Atlante il suo progetto Salute e sviluppo

umano con risorse per un ammontare di 240.000 dollari. Inoltre l'OMS ha finanziato un progetto sui gruppi vulnerabili del valore di 1.200.000 dollari (con i contributi dell'Italia, della Svezia e del Regno Unito). Mentre 100.000 dollari sono stati erogati dall'IDNDR (Decennio per la riduzione dei disastri naturali). La stessa UNDP ha messo a disposizione risorse proprie, pari a 640.000 dollari, provenienti dal VEEP (Programma per la riabilitazione dell'ambiente) in favore di attività decise all'interno dei gruppi di lavoro municipali e altri destinati alle attività previste dai gruppi di lavoro stessi. Il Comitato delle associazioni promotrici⁷ del progetto PRINT ha messo a disposizione di questo progetto 4.500.000 di dollari. Gli attori della cooperazione decentrata, cioè i 29 comitati, hanno da parte loro contribuito con 2.700.000 dollari.

Il programma per il rimpatrio e reinserimento dei rifugiati e sfollati

Il PRINT⁸ è un programma nato per sostenere il rientro volontario dei rifugiati, in particolare quelli presenti in Italia, e per appoggiarne il processo di reinserimento nelle comunità locali in Bosnia-Erzegovina. Il programma ha ricevuto dal Dipartimento per gli Affari sociali (DAS) un finanziamento di oltre 4.500.000 dollari. La sua realizzazione operativa ha, inoltre, coinvolto l'OIM e l'OMS ed è stata collegata all'iniziativa dell'Atlante. Si è fatto fronte alla situazione di emergenza, legata al ritorno di comunità di sfollati e rifugiati, sia in BiH, nei due cantoni di Travnik e Zenica, che in Repubblica Srpska, nella zona di Doboj. In queste aree la questione della ricostruzione si affiancava a quella del rientro e ai problemi legati alla convivenza della comunità croata e di quella musulmana.

Il PRINT, in linea con la concezione che intende lo sviluppo come un processo partecipativo e integrato, ha realizzato iniziative che, nonostante siano di tipo emergenziale, debbono poter essere collegate a progetti di cooperazione allo sviluppo di

5. Cfr. *Atlante*.

6. Cfr. *Atlante*.

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

8. Gli interventi nel quadro del PRINT, che hanno interessato il quartiere di Donji Grad a Doboj, quelli di Bjelavici, Brezani e Haljinici a Kakanj, quelli di Branioci Grada e Gostovici-Lovnica-Mahoje a Zavidovici e, infine a Travnik, sono stati interamente basati sul disegno delle mappe di rischio, realizzate per questi quartieri con la partecipazione diretta dei loro abitanti e dei rappresentanti delle autorità municipali.

medio e lungo periodo. Il programma si basa sulla costruzione di mappe di bisogni e di rischio. Nel disegno delle mappe o atlanti, le comunità locali assumono un ruolo attivo nell'identificazione dei loro bisogni. Gli interventi vengono concepiti come mezzi per rispondere a "problemi da risolvere": le risorse da stanziare, i settori e i bisogni da affrontare non sono preventivamente definiti, ma spetta ai gruppi di lavoro territoriali, alle amministrazioni locali, agli operatori dei servizi di base, insieme ai cittadini membri di una data comunità (comitati locali), realizzare la pianificazione degli interventi. Essa ruota attorno all'attività dei comitati locali che, su base negoziale, identificano in prima battuta i bisogni e individuano le risorse disponibili per rendere sostenibili gli interventi. Successivamente si procede a stabilire un ordine di priorità tra gli interventi, che sono coordinati dagli stessi destinatari.

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

3. I quattro casi di studio

Bologna-Tuzla

Il comune di Bologna è il motore della cooperazione del territorio: mette a disposizione e gestisce la maggior parte dei finanziamenti e delle risorse umane, coinvolge gli altri attori che hanno la possibilità di avanzare proposte e suggerimenti. La funzione di indirizzo politico è rivendicata e svolta dall'ente locale, che considera la cooperazione decentrata uno dei settori fondamentali della sua attività in campo internazionale. L'attività internazionale del comune è strutturata per assumere in misura sempre maggiore la connotazione di una vera e propria azione di "politica internazionale" dell'ente locale. Gli obiettivi dell'attività di cooperazione internazionale e decentrata del comune sono indicati nel Programma di mandato del sindaco.

Il comune definisce gli obiettivi e le priorità geografiche e settoriali, stanziando risorse proprie e si dota di una struttura *ad hoc* che attua l'indirizzo politico; infatti le iniziative di cooperazione allo sviluppo internazionali e decentrate sono svolte dall'ufficio per le relazioni internazionali del comune.

Prima di iniziare le attività in Bosnia-Erzegovina, il comune di Bologna non svolgeva una vera e propria attività di cooperazione internazionale; si trattava piuttosto di gemellaggi. In seguito alla risoluzione del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (c. 251/93), con la quale vengono promosse le Ambasciate della democrazia locale (ADL) – successivamente Agenzie della democrazia locale – per sostenere la pacificazione ed il ripristino della vita civile e democratica in BiH, Bologna entra nella politica di cooperazione nazionale ed europea partecipando all'apertura della prima ADL a Tuzla (2 ottobre 1995). Si tratta di un'istituzione che ha oggi una sua visibilità e rilevanza nella comunità tuzlina. Si realizza, dunque, il primo esempio di collaborazione tra città per l'integrazione graduale della BiH in Europa nel quadro della proposta lanciata dal Consiglio d'Europa.

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

Il rapporto diretto di collaborazione instauratosi fra Vitale e Beslagic, allora sindaci delle due città, costituisce uno degli aspetti salienti della cooperazione fra le due comunità. La cooperazione politica tra Bologna e Tuzla nasce dalla scelta del comune di Bologna di appoggiare le forze politiche tuzline che hanno fatto della resistenza alle tendenze nazionalistiche e della valorizzazione delle caratteristiche multietniche e multiculturali della città gli assi della propria azione politica. Tale scelta è stata appoggiata da tutto il consiglio comunale di Bologna che ha sostenuto la campagna elettorale degli schieramenti locali aperti ai principi democratici. La cooperazione politica ed il rapporto diretto fra le due amministrazioni, anche nella fase elettorale, sono gli elementi fondamentali della *City to City Co-operation*. In quest'ultimo ambito s'inserisce l'attività di promozione dell'informazione indipendente, del-

le campagne elettorali, dei dibattiti politici e dei diritti del cittadino nel corso delle elezioni locali a Tuzla. Il comune di Bologna ha preso i contatti con la comunità locale e con essa ha progettato e realizzato una serie di interventi in diversi settori, coinvolgendo molte realtà dell'associazionismo bolognese. Nel caso della città di Tuzla la partecipazione del comune di Bologna a progetti della cooperazione italiana e internazionale ha rafforzato l'obiettivo dell'ente locale di essere il promotore di una vera e propria attività di politica estera. Il comune, infatti, è stato un interlocutore diretto delle organizzazioni internazionali (OMS, ACNUR, UNDP).

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

Brescia-Zavidovici

Il comune di Brescia non dispone di vere e proprie strutture per le relazioni internazionali e la cooperazione internazionale. L'assessorato ai servizi sociali e alla cultura è infatti il soggetto che gestisce i rapporti con le associazioni di volontariato e le organizzazioni non governative cittadine, attive nella cooperazione allo sviluppo, alle quali offre un appoggio politico e fornisce risorse finanziarie. L'amministrazione locale è uno dei soggetti dell'azione della cooperazione verso altre realtà locali, ma non quello principale, come mostrano le iniziative realizzate in BiH. Il protagonista di questi interventi è stato il Coordinamento bresciano di solidarietà, nato nel 1992, la cui caratteristica saliente è data dall'estrema estensione territoriale. Esso comprende soggetti appartenenti a province e a due regioni diverse (ONG, associazioni e il Movimento sviluppo e pace di Torino). Inoltre la città di Brescia, in cordata con Alba e Cremona, ha partecipato in prima linea al sostegno della città di Zavidovici fin dal 1993. L'associazionismo bresciano ha dunque un ruolo preponderante nell'iniziativa di cooperazione decentrata, nella quale è riuscito gradualmente a coinvolgere gran parte della comunità cittadina. Per questa ragione le autorità locali, in assenza di figure dell'amministrazione incaricate della gestione della cooperazione decentrata, hanno delegato i compiti organizzativi e il ruolo decisionale alle associazioni di volontariato – come nel caso del comitato cittadino di Brescia.

Nel caso della BiH il lavoro svolto dal Coordinamento bresciano di solidarietà a Zavidovici è senza dubbio emblematico: l'iniziativa dell'associazione ha mobilitato cospicue risorse umane e finanziarie nella fase dell'emergenza, che le hanno garantito visibilità e guadagnato la fiducia della collettività di Zavidovici anche dopo la fine del conflitto in Bosnia. L'associazione si è rafforzata dotandosi di una struttura in grado di operare nelle fasi di emergenza e di realizzare progetti ordinari di cooperazione decentrata. Ciò ha avuto un effetto trainante sulla società civile e sui diversi esponenti della realtà locale bresciana, che si sono impegnati ad affiancare i volontari nelle iniziative su Zavidovici. L'associazione ha esteso la sua azione, orizzontalmente e verticalmente, sul territorio, coinvolgendo gli enti locali, gli imprenditori e le loro organizzazioni, e il terzo settore. I volontari a Zavidovici hanno assunto anche un ruolo politico, posizione che li ha portati a consolidare i rapporti con le istituzioni locali. La via della collaborazione con gli interlocutori dell'amministrazione locale e della società civile (spesso espressione dell'*élite* locale) è stata attuata, tenendo comunque in considerazione il fatto che gli attori istituzionali non fossero rappresentativi di tutte le comunità presenti, né rappresentassero le minoranze esistenti. L'ADL di Zavidovici, nata nell'ottobre 1996, sulla base della risoluzione 251/93 del Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, istituzionalizza questo loro ruolo.

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

L'esperienza delle giornate tematiche ha avuto come effetto diretto il coinvolgimento di un ampio numero di attori della società di Zavidovici, divenendo uno strumento per la promozione del rapporto tra istituzioni e cittadini. Il fatto che l'Atlante sia stato affiancato dai progetti sviluppati nel quadro del PRINT ha avuto un'influenza decisiva sull'avanzamento del processo; va rilevato che le condizioni economiche e sociali relativamente favorevoli hanno contribuito al successo. Il comitato cittadino è stato costituito senza alcuna difficoltà a Brescia. Esso aveva una sua struttura, delle procedure decisionali e modalità operative già rispondenti ai requisiti previsti dal progetto Atlante, pertanto, con il semplice cambiamento di ragione sociale, ha acquisito lo *status* di comitato cittadino. Questo ha offerto l'opportunità di aprire l'azione verso Zavidovici ad una gamma ampia e diversificata di attori della realtà locale bresciana. Attualmente partecipano al comitato enti locali, associazioni di volontariato, ONG, scuole, associazioni sportive, sindacati, associazioni imprenditoriali. Esso si riunisce con una frequenza media di una volta al mese. A questi incontri si aggiungono le riunioni indette in occasione del rientro delle missioni. Sul versante bosniaco, si è costituito l'analogo *municipal working group*, i cui membri sono stati gli stessi attori dei comitati locali sorti con il PRINT.

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

Trento-Prjedor

Il comune di Trento è attivo nella cooperazione internazionale dal 1996. Prima di questa data aveva fornito sostegno sporadico ad associazioni locali impegnate nella cooperazione internazionale. L'ufficio che si occupa della cooperazione e delle

relazioni internazionali per il comune è il Servizio cultura, solidarietà internazionale e pari opportunità. I paesi prioritari della cooperazione decentrata del comune sono Albania, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Messico, Somalia e Uganda. Il comune finanzia con risorse proprie i progetti di cooperazione allo sviluppo – che si concentrano essenzialmente nel settore dell'istruzione e della formazione, nel socio-sanitario e nel campo dei diritti umani – e le iniziative legate alle emergenze umanitarie. Nel 1998 sono stati destinati alla cooperazione decentrata 150.000.000 lire, pari al 3% del bilancio comunale. A partire dal luglio 1999 il sindaco ha affidato all'assessore alla cultura anche la gestione della pace, prevedendo altresì che la struttura si dotasse di personale per adempiere alle nuove competenze.

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

La costruzione delle relazioni con i cittadini serbi si è consolidata, e non è stata pregiudicata dall'appoggio che in questa fase i volontari di Trento stanno offrendo al rientro dei profughi musulmani in città. Il rientro dei musulmani ha presentato, nella fase iniziale, enormi difficoltà, che sembrano ora in parte superate, come dimostrato dall'atteggiamento dei rappresentanti delle istituzioni locali, che oggi appaio-

no più aperte nei confronti della comunità dei rientrati e più disponibili alla collaborazione. Complessivamente, i musulmani che vivevano in quella che oggi è l'entità serba, sfuggiti alla pulizia etnica e rifugiati (all'estero o in altre zone della ex Jugoslavia), sono 400.000. Alla fine del luglio 1999 erano rientrati nel distretto di Prijedor un migliaio di musulmani, dei quali quattrocento a Kozarak. Un'altra area fuori dalla municipalità di Prijedor nella quale sta verificandosi il processo di rientro è quella di Hambarine, un centro abitato prima della guerra da 13.000 persone per la maggior parte musulmani.

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

La città di Trento è entrata nell'Atlante quando la realizzazione dello stesso era quasi ultimata. Un ruolo trainante nell'impegno per la città di Prijedor è stato svolto proprio dall'associazione Casa per la pace, che è riuscita a coinvolgere nelle iniziative in favore di Prijedor 12 comuni e la provincia autonoma di Trento. Il primo impatto con la metodologia dello sviluppo umano proposta dall'UNOPS per la realizzazione delle giornate tematiche è stato arduo, a causa delle difficoltà incontrate dalle controparti locali nella comprensione della metodologia stessa. Dopo il superamento di questi ostacoli, sono state organizzate le giornate seminariali su quattro delle cinque aree tematiche (esclusa la tematica ambientale), che hanno visto coinvolti non solo esponenti delle autorità locali, ma anche cittadini comuni affiancati da esponenti dell'imprenditoria e dell'associazionismo trentino. Comitati misti, composti da volontari trentini e da soggetti locali, sono sorti per dare continuità al processo iniziato con le giornate tematiche. Oltre alle risorse dell'UNOPS, l'associazione ha ricevuto finanziamenti dal comune di Trento, con le quali è stata aperta una linea di microcredito nel settore agro-rurale e zootecnico. L'associazione Progetto Prijedor è stata considerata idonea ad assolvere il ruolo del comitato cittadino. È l'associazione che mantiene i rapporti con le autorità locali attraverso incontri che hanno una cadenza regolare. Ad essi partecipano gli esperti, presenti in ogni singola delegazione di missione, insieme ai rappresentanti delle rispettive amministrazioni e ai volontari. L'esperienza dell'Atlante ha fornito strumenti operativi e metodologici, con i quali i

volontari di Trento hanno potuto intraprendere un'azione integrata per lo sviluppo della città. La concertazione tra gli attori del processo ha aperto una fase di dialogo e di confronto che è proseguita nel tempo. Nel corso del 1998 l'associazione ha partecipato ad un progetto sperimentale di integrazione scolastica di alunni disabili.

Venezia-Sarajevo

La prima giunta retta dal sindaco Cacciari (1994-1998) ha istituito un ufficio per le relazioni internazionali e comunitarie diretto da un consulente. Da quel momento il comune ha articolato in maniera sistematica una strategia che doveva rispondere alle esigenze e agli stimoli provenienti dalla società civile veneziana, da un lato, e che aveva l'obiettivo di promuovere la città di Venezia a livello internazionale, dall'altro. Nel corso del suo secondo incarico, il sindaco Cacciari ha nominato un assessore per il suddetto ufficio. L'ufficio per le relazioni internazionali veneziano ha iniziato la sua attività intrattenendo rapporti sia con il parlamento europeo, che con la Commissione europea. Inoltre, nel dicembre 1994 è stato organizzato a Venezia il primo Forum delle città sulla cooperazione decentrata. L'ufficio per le relazioni internazionali comprende anche l'assessorato per la cittadinanza delle donne e per la cultura delle differenze, partecipa ad EUROCITIES e collabora con alcune delle agenzie delle Nazioni Unite. Ha il compito di gestire, attuare e programmare le iniziative di cooperazione internazionale e decentrata. Il primo contatto del comune di Venezia con l'UNOPS è avvenuto, attraverso il MAE, nel 1994 con il programma PRODERE. Nel quadro di questo programma è stato realizzato il gemellaggio tra Venezia e Ixcán, in Guatemala. Un'altra iniziativa alla quale ha partecipato il comune di Venezia riguarda il progetto, riportato nell'Atlante, per la realizzazione del Centro Donna a Sarajevo. Il comune di Venezia è stato presente a Sarajevo dal 1996 e ha operato in partenariato con l'OMS. I rapporti tra il comune di Venezia e il cantone di Sarajevo, consolidatisi fin dalla guerra di Bosnia, erano espressione di un impegno politico di Venezia nei confronti di Sarajevo allora sotto assedio. Il rapporto di gemellaggio tra le due città è anche la risultante di spinte molto forti della società civile, che trovano rispondenza nella determinazione del vertice amministrativo a promuovere azioni e scelte di "politica estera". La cooperazione Sarajevo, vista la massiccia presenza nella città della comunità internazionale dopo il conflitto, è dettata infine dalla scelta strategica del comune di acquisire rilievo internazionale alle proprie iniziative.

I soggetti locali coinvolti nella cooperazione decentrata con la città erano, oltre alle associazioni veneziane già presenti, le aziende municipalizzate e la camera di commercio di Venezia a Sarajevo. L'area tematica sulla quale il comune di Venezia ha lavorato è stata la socio-sanitaria. Nella fase di post-conflitto il tessuto sociale

della città bosniaca era recettivo e sensibile all'apertura di un centro per le donne (il summenzionato Centro Donna); il comune di Venezia si è potuto avvalere in questa circostanza della sua esperienza consolidata con il centro anti violenza di Venezia.

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

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

4. L'Atlante: questioni aperte

Uno dei principali problemi aperti dalla metodologia dell'Atlante e dei PDHL in generale è quello dei criteri di misurabilità dello sviluppo umano. La concettualizzazione soggiacente ai PDHL ha infatti come riferimento l'individuo nel suo insieme, nella sua multidimensionalità, comprendendo anche numerosi elementi qualitativi riferiti alle capacità soggettive e ai diversi contesti. Sulla multidimensionalità dello sviluppo la riflessione teorica è ancora ai primi passi e quindi fornisce scarsi elementi per elaborare indicatori quantitativi. Si dispone di una definizione comparata dell'indice complessivo dello sviluppo umano, tuttavia sugli indicatori *ex ante* e su quelli per il monitoraggio del percorso dello sviluppo umano non esiste un consenso né un approfondimento teorico. Nell'approccio operativo dell'Atlante, gli obiettivi non sono stati definiti previamente, ma sono stati considerati il risultato di un processo di interazione tra persone e territori, ovvero un risultato di beni relazioni messi in gioco. A maggiore intensità dei beni relazioni corrispondono maggiori risultati e viceversa.

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

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

Si tratta di un approccio originale, quasi assente nella cooperazione internazionale tradizionale. Da un punto di vista metodologico, esso presenta almeno due ordi-

ni di problemi: da un lato, il rischio di una valutazione autoreferenziale, dove la responsabilità dell'impatto del programma dipende esclusivamente della consistenza (o inconsistenza) del processo relazionale, mentre la metodologia proposta manca di appropriati e specifici criteri di valutazione. D'altronde la rilevazione dei dati sulla partecipazione da un lato, e sul tipo e sull'entità delle attività promosse dall'altro, sono due fasi fortemente legate al contesto – ogni programma ha una sua unicità –, tale da rendere difficoltosa un'elaborazione teorica di riferimento che permetta di guidare le future iniziative di sviluppo umano a livello locale.

Con riguardo al focal point, il primo problema è dato dal fatto che non sono stati identificati previamente le caratteristiche e il profilo di questo attore. Al momento di designare il focal point, i comitati si trovano così sprovvisti di criteri di selezione chiari. Ciò ha comportato non solo una disomogeneità in termini qualitativi, ma anche una notevole differenziazione operativa fra i focal point in Bosnia (44 in tutto)⁹. Nei quattro casi considerati è stato riscontrato un elevato livello di competenza, anche se i diversi focal point hanno adottato metodi di lavoro diversificati, adeguati ai singoli contesti. Un ambito nel quale la personalizzazione dell'incarico si manifesta in modo evidente attiene ai rapporti con la comunità locale, sia nei confronti delle amministrazioni, che dei cittadini. Il reclutamento informale dei focal point ha quindi attribuito un peso decisivo alle doti personali del singolo operatore: qualità professionale, background culturale, motivazioni ed esperienza sul campo.

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

Un terzo problema riguarda la necessità di migliorare la qualità operativa del focal point. Questi operatori hanno espresso l'esigenza di percorsi formativi, sia prima che durante il lavoro sul campo e la fase di emergenza. Si è evidenziato, in particolare, il bisogno di linee guida più dettagliate rispetto a quelle contenute nel *Vademecum*¹⁰, che facilitino l'assunzione di decisioni caso per caso. È stata rilevata la necessità di strutturare percorsi formativi e di *training* per i focal point; l'Unops dovrebbe essere affiancato in ciò da istituti indipendenti specializzati in sviluppo in-

ternazionale e cooperazione, diritti umani e *peacekeeping*, e nelle aree geografiche di riferimento. Tale formazione specialistica dovrebbe essere funzionale alla creazione di una piattaforma concettuale comune, sufficientemente aperta a meccanismi di *learning by doing* emersi dalle attività operative.

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

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

Questi due modelli organizzativi della cooperazione decentrata hanno influito sul percorso dell'Atlante, soprattutto nella costituzione dei comitati cittadini. In questa occasione sono emerse delle tensioni tra la componente associativa e quella amministrativa locale. Queste tensioni sono emerse in tutta la loro evidenza in due casi. Il primo è dato dalla città di Bologna, dove non è stato costituito il comitato cittadino perché l'amministrazione comunale era contraria alla creazione di una struttura nella quale l'ente locale viene equiparato agli attori della società civile. Il secondo è dato dalla città di Brescia, dove si è invece costituito un comitato cittadino che ha le caratteristiche di un comitato locale di organizzazioni non governative. Va sottolineato, però, che l'approccio metodologico dell'Atlante ha consentito la coesistenza di forme diverse di aggregazione senza stabilire, in termini di efficacia, la preponderanza di uno dei due modelli organizzativi sopra descritti.

9. Cfr. Atlante.

10. Cfr. Atlante.

Un problema comune alle due tipologie di comitati riguarda il grado di coinvolgimento nella cooperazione internazionale della comunità locale intesa nel suo complesso, non solo nelle sue espressioni più sensibilizzate. Si tratta sia di problemi oggettivi, legati alla difficoltà di mantenere un certo livello di attenzione su realtà percepite come lontane, che di problemi connessi al rapporto tra i comitati cittadini e le rispettive popolazioni.

Un ultimo aspetto che relativo al comitato cittadino è dato dalla difficoltà di mantenerlo in essere nel tempo. Si tratta infatti di una struttura partecipativa con una forte componente volontaristica che, superata la fase di emergenza, ha difficoltà a conservare la tensione e l'interesse verso un determinato contesto. Si pone pertanto la necessità di una qualche forma di istituzionalizzazione del comitato cittadino via a via che la fase di emergenza viene superata.

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

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

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

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

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

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

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

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

schio sempre presente in queste circostanze è che l'azione esterna, anche quella decentrata e partecipativa, rafforzi gli interlocutori istituzionali locali spesso espressione di una sola comunità (quella maggioritaria e a volte la più forte). In simili condizioni, la necessità di riconoscere alle classi dirigenti locali così caratterizzate il ruolo di interlocutori può anche falsare gli obiettivi che un'iniziativa per la promozione della pacificazione e del dialogo interetnico deve porsi. Un ulteriore elemento di criticità riguarda la necessità di approfondire la conoscenza delle realtà locali. Ciò richiede un'informazione costante e dettagliata sulle condizioni politiche, sociali, economiche e culturali di queste realtà.

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

L'intensificazione dei rapporti fra gli attori della decentrata, gli organismi internazionali e le strutture della cooperazione bilaterale in Bosnia-Erzegovina richiede, però, una maggiore strutturazione delle relazioni. Rafforzare il rapporto fra politiche locali e nazionali significa anzitutto dare continuità ai rapporti fra gli attori locali della decentrata e gli organismi internazionali coinvolti. Le scarse occasioni di incontro tra i soggetti coinvolti nell'esperienza dell'Atlante hanno provocato una perdita di fiducia nelle reali possibilità di consolidamento del metodo di lavoro proposto.

L'Atlante, nel mobilitare risorse e coinvolgere le comunità locali, ha dispiegato solo in parte le sue potenzialità. Ciò è avvenuto a causa dell'assenza di una chiara sistematizzazione della fase di realizzazione dei progetti, cruciale per dare continuità alla creazione delle relazioni fra gli attori. La fase di mobilitazione delle risorse che dovrebbe seguire alle giornate tematiche comporta tempi lunghi. Se si escludono i municipi, coinvolti nel PRINT, emerge una assenza di continuità tra la fase di confronto, maturata all'interno dell'Atlante, e quella della realizzazione dei progetti. Lo scollamento che si viene a determinare comporta il rischio di relegare l'iniziativa ad un ruolo marginale in Bosnia-Erzegovina, quando invece l'Atlante viene proposto come "programma quadro di sviluppo umano"¹¹, capace di apportare originali contributi ed informare la metodologia della cooperazione decentrata allo sviluppo umano nell'area.

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

L'Atlante e la cooperazione internazionale

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

11. *Programmi Italia/UNDP/UNOPS di sviluppo umano a livello locale*, rapporto del Technical Liaison Officer, maggio 1999, p. 115. ???

qualitativo, non dimensionale: è dunque riscontrabile sia in termini economici, nel controllo sul processo produttivo (performance dei fattori di produzione, presenza di tecniche specifiche di produzione), che in termini di sviluppo istituzionale e di evoluzione, nelle attitudini e nei valori. Andando in questa stessa direzione Myrdal definì lo sviluppo come “movimento verso l’alto dell’intero sistema sociale”¹². La misurazione dello sviluppo attraverso la sola dimensione economica risulta, dunque, riduttiva, se si seguono le più recenti teorizzazioni sullo sviluppo umano e sullo sviluppo sostenibile. Le dimensioni dello sviluppo sono molteplici e variano nel tempo e nello spazio. In questa accezione il benessere economico è solo una componente del benessere sociale, e lo sviluppo è un processo che incide sugli assetti istituzionali, sugli atteggiamenti e le opinioni, sulle dimensioni relazionali, ingenerando anche tensioni; per questo diventa rilevante guardare alle dimensioni qualitative dello sviluppo stesso.

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

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

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

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

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

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

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

12. Myrdal, G. (1968), *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, Pantheon.

I problemi legati alla misurazione dell'impatto dei programmi di sviluppo umano derivano dal fatto che essi debbono essere raffrontati con questi paradigmi, non con quelli più conosciuti dei micro o macro progetti di cooperazione, per i quali già esiste una formalizzazione metodologica piuttosto collaudata (*logical framework* e ciclo del progetto). Una seconda questione riguarda un elemento di debolezza metodologica dell'approccio che ispira i programmi: la verifica interna dei risultati (l'automonitoraggio) non può costituire l'asse portante della valutazione di progetti che hanno come principio fondante una cooperazione che vuole procedere al *problem solving*. Quest'ultimo esclude infatti la possibilità che la valutazione possa consistere esclusivamente nella verificabilità interna dei risultati. Si richiede allora che i progetti siano passibili non solo di una verifica su ciò che il programma abbia o non abbia ottenuto, ma di un controllo che, invece, sia più vicino a quello che l'epistemologia definisce "falsificazione". Questa prevede un controllo/valutazione intrapreso da soggetti esterni al processo di sviluppo, non necessariamente fautori dell'approccio.

Schematicamente nei PDHL possono essere identificate due fasi principali:

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

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

Si possono proporre, comunque, due correzioni di fondo all'approccio dei programmi di sviluppo pur mantenendo la logica *bottom up* e degli indicatori *ex post*. La prima riguarda sia la selezione degli indicatori sia il monitoraggio sull'attuazione che può essere svolto da un ente esterno in collaborazione con il gestore dei pro-

grammi. Questo dovrebbe essere funzionale, da un lato, ad alimentare l'informazione e la conoscenza nella rete, dall'altro, ad indicare ai responsabili politici del programma gli elementi di criticità che, caso per caso, dovessero emergere. Come già detto, la metodologia dei programmi fa essenzialmente leva sui risultati prodotti dal processo che essi mettono in moto e sul fatto di avvalersi, per individuare obiettivi di sviluppo commisurati alle risorse effettivamente disponibili, della partecipazione di tutti gli attori presenti in una comunità. Il raggiungimento di questi obiettivi costituisce la verifica, operata direttamente dall'UNOPS e dai suoi funzionari, del successo dell'iniziativa. Questo modo di procedere presta il fianco a critiche circa l'eshaustività e l'imparzialità della valutazione.

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

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

In riferimento ai programmi di sviluppo umano, quando si parla di passaggio dalla prima alla seconda fase, si deve aver sempre presente la diversità dei contesti di riferimento. Per alcuni contesti si possono ipotizzare anche fasi di passaggio intermedio, nelle quali, in presenza di specifiche condizioni, si dispiegano soltanto alcune delle tematiche prioritarie. In questo caso si potrebbe pensare alla definizione di un focus tematico integrale, ma mirato, che potrebbe contribuire alla costruzione delle precondizioni che sono alla base dello sviluppo sostenibile. La promozione della democrazia, ad esempio, potrebbe essere il focus prioritario da promuovere nei

contesti caratterizzati da regimi autoritari o da stati disgregati. Una fase così concepita servirebbe a creare basi più solide per la tappa specificamente progettuale.

Oltre a definire una modalità di intervento integrata per lo sviluppo umano che avesse come focus prioritario la promozione della democrazia, si potrebbero prendere come tematiche di riferimento alcune tra quelle specifiche emerse nel contesto bosniaco, e che potrebbero caratterizzare anche altre realtà in fase di post-conflitto: la tutela delle minoranze, le donne (in Bosnia-Erzegovina moltissime donne sono divenute capofamiglia a causa della guerra; molte altre sono vittime di violenza domestica), l'educazione alla legalità, l'educazione al rispetto dell'ambiente (l'inquinamento ambientale costituisce un tema di estrema importanza, tenendo conto che esiste in Bosnia un vasto patrimonio boschivo sotto il monopolio dello stato) e la sensibilizzazione e promozione dell'economia aperta.

L'Atlante e la politica estera italiana

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

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

Restano aperte alcune questioni. Questo approccio quali dimensioni avrà? Quanto spazio verrà ad esso riservato all'interno della politica di cooperazione? La promozione dello sviluppo umano a livello locale potrebbe assumere l'aspetto più qualificante della strategia di cooperazione italiana nei prossimi anni? Lo stato dell'arte del dibattito interno alla cooperazione italiana non permette di dare una risposta esauriente. Inoltre i programmi riconducibili a questa metodologia sono in fase preparatoria o attuativa in diversi paesi: Albania, Bosnia-Erzegovina, Cuba, Mozambico, Serbia, Sudafrica, Tunisia. La diversità dei contesti e delle problematiche che la cooperazione, realizzata con questi programmi, incontra, caso per caso, rende necessario, a maggior ragione, individuare un metodo di valutazione della loro efficacia unanimemente valido. Specificamente i PDHL debbono essere rapportati, come già accennato, alle due nuove priorità della cooperazione italiana: emergenze complesse e lotta alla povertà.

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

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

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

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

- il programma ha reso ordinata l'attività della decentrata e gli attori di questa modalità di cooperazione hanno riconosciuto – pur con le dovute proposte di

- correzione – nell'approccio dell'Atlante un metodo di lavoro funzionale e operativo;
- il partenariato territoriale proposto supera il rapporto vettoriale donatore-beneficiario ponendo le basi per un dialogo fondato su una struttura partenariale e sul principio del co-sviluppo. L'indagine di campo svolta mostra che l'azione esterna, promossa dall'Atlante, non si scontra con le realtà locali in cui opera, ma, d'altra parte, non rinuncia ad incidere sulle dinamiche sociali interne (cfr. in particolare i casi di Zavidovici e di Prijedor);
 - offre all'azione di cooperazione un reale percorso di continuità fra la fase di emergenza e quella di riabilitazione;
 - il programma è stato in grado di mobilitare risorse dei soggetti partner della cooperazione decentrata e degli organismi multilaterali partecipanti: lo stanziamento iniziale di 1.040.000 dollari ha consentito di mobilitare 10.460.000 dollari.

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

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

risorse messe a disposizione per la prima fase dovrebbero essere considerate decisamente esigue.

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

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

5. Policy Recommendations

L'esperienza dell'Atlante mostra che la modalità di cooperazione decentrata per lo sviluppo umano è uno schema valido per i contesti caratterizzati dalla transizione dal conflitto alla pace e alla convivenza civile. I limiti riscontrati nell'Atlante, e rilevati nello studio, sono riconducibili, da un lato, alle difficoltà obiettive delle situazioni di post-conflitto e, dall'altro, ad alcuni punti deboli interni al modello.

La cooperazione italiana dovrebbe quindi avviare una vera e propria linea programmatica della cooperazione decentrata in situazioni di post-conflitto. Ciò significa, in primo luogo, inserire in una strategia comune i vari programmi in Europa sud-orientale: l'eventuale seconda fase dell'Atlante in Bosnia-Erzegovina, il PASARP in

Albania e il programma Città – Città in Serbia. Gli aspetti qualificanti da considerare nella strategia comune sono i seguenti:

- la valorizzazione del dinamismo spontaneo della cooperazione decentrata in quanto pre-condizione fondamentale per avviare, con prospettive di successo, i programmi di sviluppo umano;
- l'adozione del modello gestionale sperimentato con l'Atlante come schema di riferimento per il coordinamento e la coerenza tra i vari livelli di attuazione – locale, nazionale e internazionale – in contesti fortemente condizionati dalle politiche di sicurezza e di *peacekeeping*, come quello balcanico;
- l'adozione del partenariato territoriale e dell'approccio partecipativo contenuti in questi programmi quale strumenti particolarmente idonei a promuovere la società civile e la democrazia, anche in situazioni caratterizzate da fragilità istituzionale e frattura politica e sociale.

La costruzione di questa strategia comune richiede una maggiore capacità gestionale del soggetto coordinatore (UNOPS). Questo soggetto, pur mantenendo una struttura snella, dovrebbe potenziare il suo apparato logistico e rafforzare, qualitativamente e quantitativamente, le risorse umane. I comitati locali e i comitati cittadini, componenti fondamentali dei programmi di sviluppo umano, debbono essere costruiti in modo flessibile per lasciare spazio al dinamismo caratteristico dei soggetti del partenariato, evitando di proporre strutture rigide e rapporti forzati tra il soggetto coordinatore e i comitati.

Il focal point può costituire la figura chiave nella costruzione dei partenariati, avendo un ruolo di mediatore/promotore presso le comunità locali e di interfaccia con il soggetto coordinatore. Una maggiore istituzionalizzazione della figura del focal point, a partire da una scelta più accurata, potrebbe giovare sensibilmente ai programmi. La sua comprensione dell'approccio adottato nei programmi, la sua conoscenza del contesto locale e le sue capacità di trasferimento delle conoscenze ai soggetti partecipanti al processo, sono tutti elementi fondamentali per la buona riuscita del programma.

Il miglioramento della qualità dei quadri dello sviluppo umano, sia all'interno del soggetto coordinatore che nelle componenti chiave dei programmi, deve essere perseguito attraverso percorsi formativi specifici. L'iniziativa dell'UNOPS "La formazione dei quadri nazionali ed internazionali della cooperazione allo sviluppo umano" si muove già in questa direzione. I percorsi formativi devono però rispondere alle esigenze che i contesti delineano, caso per caso, e debbono essere affiancati

da periodi di stage sul campo, nei quali questi quadri possano sedimentare attraverso l'esperienza diretta di alcune pratiche, le conoscenze acquisite.

La costruzione della strategia comune dei programmi di sviluppo umano nell'Europa sudorientale dovrebbe contenere anche un'attività di monitoraggio esterno, in modo da garantire un supporto autonomo sia sul piano metodologico, che su quello strategico mentre i programmi sono in corso. Una prima sperimentazione sarà costituita dall'attività di monitoraggio che verrà svolta dal CeSPI sul Programma Città - Città in Serbia. Tale esercizio dovrebbe fornire degli elementi di verifica sulla validità della proposta. L'attività di monitoraggio *in itinere* sarà funzionale sia per la raccolta di dati sociali, economici, politici sui contesti locali, sia per riunire insieme dati sulle attività della cooperazione decentrata italiana. Ciò potrebbe essere la base per costituire una banca dati aggiornata, attraverso il contributo degli attori del partenariato.

Proposte relative all'avvio di una seconda fase dell'Atlante in BiH

I risultati delle ultime elezioni amministrative, che hanno affermato le forze politiche democratiche, indicano il rafforzamento del processo di stabilizzazione in BiH. Questa tendenza può avere conseguenze positive anche sul processo di ricostruzione, ma ciò richiede iniziative strutturali, improntate su una prospettiva di lungo periodo. L'obiettivo dell'Atlante di ricostruire il tessuto sociale e la convivenza civile sta dimostrandosi una linea percorribile e funzionale a sostenere questa tendenza a favore della democrazia. Risulta quindi una scelta avveduta per la cooperazione italiana avviare una seconda fase dell'Atlante.

L'avvio della seconda fase del programma di sviluppo umano in BiH richiede risorse finanziarie adeguate per sostenere le iniziative già individuate dai comitati locali. Per quanto riguarda le iniziative già realizzate nel quadro del programma PRINT si dovrebbe supportare quelle più radicate sul territorio (per livello di partecipazione locale) che si rendono non sostenibili a causa di una mancanza di risorse (un esempio è costituito dal Centro Giovani di Zavidovici).

La capacità di mobilitare risorse finanziarie aggiuntive deve continuare a costituire un elemento caratterizzante del programma, così come il rafforzamento dei rapporti con i soggetti che compongono il partenariato.

Il programma, pur mantenendo l'approccio integrato, dovrebbe prestare particolare attenzione ad alcune tematiche prioritarie: rientro dei profughi, inserimento

dei soggetti e delle comunità escluse (i Rom), programmi di sensibilizzazione e formazione (ambiente, legalità, economia aperta), sostegno alle organizzazioni della società civile, promozione dello sviluppo economico locale in un'ottica di lungo periodo.



Bibliografia

- Arata, Castore (1998), "Bologna come Soggetto Politico", *Limes* 1/98, p.131-136.
- Bianchini, Stefano e Dassù, Marta (a cura di) (1999), *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico 1999*, Bologna, Il Mulino.
- Bianchini, Stefano (1996), *Sarajevo le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Roma, Edizioni Associate Editrice Internazionale.
- European Forum for Democracy and Solidarity (1999), *Bosnia and Hercegovina. Country update (rev.1)* Sarajevo.
- CEPS (1999), *A System for Post-War South-East Europe*, Bruxelles.
- Chandler, David (1999), *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Londra, Stylus Pub Lld.
- Dario, Giulia (1999), *I programmi Italia/UNDP/UNOPS di sviluppo umano a livello locale, Rapporto del Technical Liaison Officer*, Roma, maggio1999.
- DGCS-MAE (1996), *Prodere. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo sviluppo umano, la pace e la democrazia in America Centrale*, Roma.
- (1998), *La cooperazione italiana allo sviluppo nel 1997*, Roma.
- Economic Restructuring Office US-AID (a cura di) (1999), *BiH Economic Update*, Sarajevo.
- Favaretto, Tito (1999), *L'area balcanica: evoluzione della situazione e prospettive di stabilizzazione nel medio periodo. Le implicazioni economiche per l'Italia*, Trieste, ISDEE.
- Goronja, Natasha (1999), *Microfinance in Post-Conflict Countries: Bosnia and Herzegovina*, Ginevra, ILO.
- Gros, Daniel (1999), *An Economic System for Post-War South-East Europe*, Bruxelles, CEPS.
- Ianni, Vanna (1995), *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, Collana MOVIMONDO.

- (1999), *La cooperazione decentrata allo sviluppo umano*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- IBHI (1998), *Studio Pilota dei Bisogni Sanitari, Sociali e Educativi. Mappa dei Bisogni e delle Risorse delle Comunità Locali nell'Area della Municipalità di Dobož di Zavidovici e di Kakanj*, Sarajevo.
- Joulwan, George A. e Shoemaker, Christopher (1998), *Civilian-Military Co-operation in the Prevention of Deadly Conflict: Implementing Agreements in Bosnia and Beyond* (Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict), New York, Carnegie Corporation.
- Manenti, Ambrogio (1999), *Decentralised Co-operation: a new tool for conflict situation*, Skopje, WHO.
- Ministerial Meeting of the Peace Implementation Council Steering Board (1997), *Communiqué Final*, Sintra.
- Myrdal, Gunnar (1968), *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York, Pantheon.
- Regione Piemonte (1999), *Manuale della Cooperazione Decentrata. Programma per la sicurezza alimentare nel Sahel*, Volume I, Direzione S1, Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale.
- Rhi-Sausi, José Luis e Zupi, Marco (1998), "Italy", in Eurostep (a cura di), *The reality of aid 1998/1999*, Earthscan, Londra.
- Rhi-Sausi, José Luis (a cura di) (1996), *Rapporto sull'Aiuto Pubblico allo Sviluppo. Ripensare la cooperazione*, Roma, CeSPI.
- UNDP/IBHI (1999), *Bosnia and Herzegovina 1998. Human Development Report*, Sarajevo.
- UNDP (1997), *Rapporto sullo Sviluppo Umano*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- UN/ECE (1998), *Economic Survey of Europe*, n. 3, New York.
- UNOPS/UNDP, WHO, DGCS-MAE, IDNDR (1998), *Atlante della cooperazione decentrata allo sviluppo umano in Bosnia Erzegovina*, Spoleto.
- UNOPS/UNDP, DGCS-MAE (1996), *Prodere*, Roma.
- WHO, *Guida alla Realizzazione delle Mappe Comunitarie dei Bisogni e delle Risorse*.