

## Convegno internazionale

# La prospettiva europea dei Balcani occidentali e il ruolo dell'Italia

Ministero degli Affari Esteri, 16 Gennaio 2007

=====

## Contributo delle Ong e Associazioni italiane

### Le Ong e Associazioni italiane nei Balcani occidentali

Molte ong e associazioni italiane hanno condiviso con le popolazioni dei paesi balcanici occidentali le varie fasi del cambiamento, dall'inizio degli anni '90 ad oggi. All'insieme delle attività realizzate, che hanno raggiunto direttamente più di un milione di persone e hanno superato i 300 milioni di euro tra fondi pubblici e privati, va aggiunto il valore dei molti legami costruiti e consolidati. Essi rappresentano un contributo prezioso che intendiamo valorizzare e proporre alle istituzioni politiche, anche nell'ottica dell'integrazione europea.

All'azione umanitaria nei momenti delle guerre, della fuga e del ritorno è seguita l'azione di ricostruzione, di riattivazione delle attività sanitarie, educative, culturali, sociali, produttive, l'azione per favorire la ripresa e il rafforzamento del dialogo interetnico e interreligioso e quindi della pace. E' seguita anche un'azione di stimolo a nuovi processi di integrazione politica, sociale, culturale ed economica aiutando realtà sociali e istituzionali, chiuse nel proprio esclusivo nazionalismo, ad aprirsi e stabilire legami e interazioni con altre corrispondenti realtà balcaniche e italiane. Non è questa la sede per soffermarci ulteriormente su quanto realizzato e sul significato etico e politico della nostra azione di ieri e di oggi. Vogliamo però evidenziare, perché ne siamo fieri, come italiani e come europei, che alcune delle nostre azioni con i *partners* di questi paesi hanno avuto e continuano ad avere risultati di grande valenza sociale e politica, purtroppo sottovalutati dal ministero degli Esteri e dalla politica, anche europea.

### L'ineluttabilità dell'integrazione europea

Se guardiamo la carta dell'Europa ora, dopo l'ingresso nell'Unione europea di Romania e Bulgaria, una reazione di rifiuto, di irragionevolezza e inaccettabilità si manifesta nelle nostre intelligenze. La macchia di diverso colore, compresa tra l'Adriatico e i confini dei paesi UE che la circondano sugli altri lati, pare un'assurdità. Come può l'UE consolidarsi, rafforzarsi nella sua parte orientale, se quel "buco" all'interno dei propri confini non viene presto riempito? se quei paesi non vengono presto integrati? E' il futuro della stessa Europa che è in gioco, non solo quello dei Balcani occidentali. E' una presa di coscienza che non può essere sottovalutata, rinviata ed ostacolata ancora a lungo.

L'integrazione dei Balcani occidentali in Europa, quindi. Si tratta di paesi che, per storia e vicinanza geografica, sono legati all'Italia che dovrà, più di altri paesi dell'Unione europea, sentirsi coinvolta, in prima persona e per il proprio interesse, nel loro processo di integrazione.

Ma si tratta anche di paesi in cui l'instabilità politica aggrava la situazione economica e sociale e frena il rafforzamento della democrazia impedendo, in un circolo vizioso, quell'integrazione europea che potrebbe fornirne la soluzione. Un percorso difficile, che le ong e associazioni italiane hanno decisamente scelto e su cui si stanno impegnando mettendo le basi per quel convincimento e quella trasformazione dal basso, delle società civili nella loro pluralità, che è al tempo stesso la premessa necessaria e la forza per l'avvio di questo cammino e per la sua realizzazione.

## **La rivalutazione delle identità plurali e il rafforzamento delle società civili e dei partenariati**

Della nostra strategia politica per perseguire questo obiettivo vogliamo evidenziare in particolare due elementi: 1) quello della rivalutazione ed esaltazione delle identità plurali come antidoto all'unicità identitaria che ha prodotto divisione e odio e 2) quello del rafforzamento e della partecipazione delle società civili organizzate, dello sviluppo delle loro correlazioni e connessioni, insieme a quelle dei propri territori, a livello nazionale, regionale ed europeo.

Il ritrovamento e la valorizzazione dell'identità plurale, nel contesto balcanico come in ogni altro contesto, può garantire razionalità politica e quindi pace nella convivenza. E' indubbio che il senso di identità, sia essa serba, albanese, croata, musulmana, rom, macedone, montenegrina..., permette di riconoscersi con altri membri della stessa comunità e di vivere quindi quel senso di appartenenza che migliora la vita. Esso può e deve però convivere con altre appartenenze e altri aspetti identitari che fanno parte dell'essere sociale di ogni persona, ovunque. Nell'ex Jugoslavia la violenza e la disgregazione sono state fomentate dal disconoscimento delle identità plurali dei cittadini jugoslavi, in favore della celebrazione, fino all'imposizione, di identità uniche e bellicose che hanno reso impossibile la convivenza e hanno alimentato la guerra, gli odi, le divisioni. Occorre quindi, ne siamo convinti, favorire decisamente ogni processo che restituisca e valorizzi le diverse identità che ogni essere umano libero possiede e normalmente valorizza: identità associative, di classe, di genere, professionali, culturali, sociali, tecnico-scientifiche, economiche, sportive, di comunanza di interessi, etiche, politiche ecc.

Questa pluralità identitaria può essere ritrovata proprio nella molteplicità delle espressioni della società civile; molteplicità che è stata soffocata per anni dalla politica nazionalista ad identità unica ed esclusiva. Lo sforzo per la rinascita e lo sviluppo delle organizzazioni della società civile aperte al dialogo e al confronto, e quindi fattori di partecipazione e di democrazia, è stato e continua quindi ad essere al centro della nostra azione di cooperazione. Azione che si sviluppa in modo particolare a livello di territori, a Kragajevac come a Novi Sad, Belgrado, Nis, Slavonski Brod, Podgorica, Sarajevo, Mostar, Banja Luca, Brcko, Pristina, Peja, Skopje, Prilep, Tirana, Lezha e in altri centri grandi e piccoli, spesso in relazione con decine e decine di realtà territoriali italiane in cui si muovono attivamente ong, associazioni, enti locali, organizzazioni sociali e sindacali, università, scuole, parrocchie, cooperative, enti economici e produttivi. Non sempre si è riusciti ad esprimere al meglio le potenzialità a disposizione e a raggiungere obiettivi duraturi, ma la direzione è quella giusta e va perseguita e potenziata, anche con il sostegno del governo nazionale e di quelli regionali. Si tratta di sostenere rapporti di vera *partnership* tra governi locali, organizzazioni, associazioni che siano portatori di principi democratici e di difesa dei diritti. Partenariati territoriali diffusi, in un'ottica di

scambio e di reciprocità finalizzate alla crescita comune dei territori *partners*, a reciproco beneficio ed interesse, in una prospettiva di integrazione.

### **Sinergie tra Ong, Associazioni, realtà territoriali e Governo**

In Italia, nei quindici anni passati, vi sono stati momenti di efficaci sinergie e ampio coordinamento tra l'iniziativa governativa e quelle delle regioni, enti locali, ong, associazioni, organizzazioni sociali e sindacali ecc. per gli interventi umanitari e di ricostruzione nei Balcani occidentali, in un percorso chiaro, condiviso, partecipato e collegato alle realtà sociali e territoriali di quei paesi. Un lavoro di rete che ha permesso risultati significativi. Quel processo si è interrotto, rimanendo solo a livello di realtà locali. La legge 84 del 2001 nata per favorire la stabilità dei Balcani prevedendo un intervento-quadro di indirizzo, definizione e governo del contributo italiano a tale processo, è stata purtroppo "frantumata", privilegiando spesso le priorità italiane rispetto alle necessità balcaniche, fino ad essere svuotata (anche finanziariamente) del suo vero significato. Anche la cooperazione ha seguito le stesse logiche. E' stata un'occasione persa. Non per questo quel cammino va abbandonato. Va anzi ripreso e potenziato in qualità e quantità. Un attento sguardo al percorso effettuato e la valutazione di quanto realizzato, evidenziandone i risultati comunque ottenuti, possono fornirci elementi sufficienti per ridefinire il cammino da percorrere e le scelte politiche da assumere. Esse dovranno puntare su obiettivi chiari quali: ripresa del dialogo, valorizzazione delle identità plurali e della cultura, ricostruzione fisica ma soprattutto sociale, culturale e partecipativa, sviluppo di rapporti sociali, economici e istituzionali intercomunitari, integrazione territoriale e regionale nell'area balcanica, relazioni stabili con realtà territoriali italiane ed europee favorendo anche la presenza giovanile con apertura della politica dei visti e degli scambi culturali e di studio e valorizzando l'esistente immigrazione balcanica.

Pur sapendo che l'area andrebbe analizzata nel suo insieme, vogliamo soffermare la nostra attenzione su due tra i casi più problematici: la Bosnia Erzegovina e il Kosovo.

### **La Bosnia-Erzegovina**

Nella Bosnia Erzegovina l'esercizio del potere politico-amministrativo avviene su base etnica, basata ancora sul principio del disconoscimento dell'altro, e i partiti nazionalisti sono visti come un 'rifugio' identitario prescindendo dalla condivisione delle linee politiche di gestione della cosa pubblica, tanto a livello statale quanto a livello locale. Dal punto di vista socio-economico la realtà bosniaca appare caratterizzata da evidenti fattori di incertezza rispetto al futuro, con il persistere di una struttura socio-economica ancora fortemente condizionata dall'assistenza internazionale e dal gravoso settore pubblico. Analoga incertezza caratterizza la situazione politica del paese, sostanzialmente privo di un'identità statale unitaria: due entità, cinque presidenti, tre parlamenti, tre governi, due eserciti, tre religioni, una denominazione vaga che esclude il termine repubblica, una gestione del potere sotto tutela internazionale con uno status di protettorato che è servito certo a stabilizzare ma che non può durare. L'operazione Althea che sostituisce la Nato e la missione di polizia civile saranno vissute come presenza europea di tipo coloniale se l'impegno di cooperazione e di aiuto tecnico non sarà visibile e tangibile nei risultati e non si accompagnerà ad una altrettanta reale cooperazione politica nel segno della progressiva ma certa integrazione.

Le priorità dovranno a nostro avviso orientarsi, tra l'altro, su: (i) un processo di sviluppo e di crescita economica che renda il paese meno dipendente dall'esterno; (ii) l'inclusione sociale dei gruppi più deboli e meno protetti, ancora consistenti, che rischiano marginalità durature e

non prive di conseguenze; (iii) il rafforzamento dei sistemi di *governance* locali, premiando meccanismi che avvicinino le istituzioni alle comunità locali, ai gruppi sociali deboli, ai piccoli produttori, con meccanismi interattivi e di partecipazione che potrebbero incidere significativamente sulla qualità del tessuto democratico; (iv) il rafforzamento di un tessuto connettivo e sociale tendenzialmente unitario, attraverso l'istruzione, la formazione e la cultura che possono contribuire al superamento della frammentarietà e della visione identitaria unica uscita dalle divisioni della guerra; (v) il rafforzamento delle realtà associative, in particolare giovanili, e il loro coinvolgimento nella vita democratica partecipativa; (vi) la promozione di imprese a dimensione plurale, sia all'interno della Bosnia Erzegovina che a livello balcanico ed europeo.

## **Il Kosovo**

Valgono anche per il Kosovo le analisi e proposte appena espresse, anche se la situazione è aggravata da una disoccupazione che raggiunge il 50% della popolazione attiva, da bisogni primari che toccano un quinto della popolazione che vive sotto la soglia di povertà, dall'illegalità e criminalità diffuse, anche grazie al superficiale lavoro dell'Unmik, dall'eccessiva dimensione del settore pubblico, divenuto un'inefficiente opera assistenziale e clientelare, dalla sottovalutazione della penetrazione wahabita, dalle divisioni e contraddizioni internazionali a partire da quelle dei paesi europei. La situazione politica è ora condizionata dalla definizione dello status. Se non si dovesse arrivare ad una rapida e condivisa definizione del futuro politico del Kosovo, potrebbero derivarne gravi conseguenze. Si tratta di una situazione esplosiva, di cui le violenze del marzo 2004 sono state un primo limitato segnale. Violenze che hanno lasciato il segno, ripresentando fantasmi considerati eliminati, anche nelle persone più dialoganti e aperte alle ragioni della convivenza, quali i nostri partners e operatori kosovari.

Riteniamo importante soffermarci ulteriormente sul Kosovo, data la valenza geo-politica che ha assunto. Le posizioni inconciliabili dei governi serbo e kosovaro sono anche il frutto di un'operazione iniziata e sviluppatasi male quale l'Unmik. Troppi errori, ambiguità, indecisioni, ritardi: dovuti alla sottovalutazione delle difficoltà del compito, agli incerti e divisi segnali della comunità internazionale, all'assenza grave e umiliante di una qualsiasi politica europea per il Kosovo e i Balcani. Fino al ribaltamento dei soggetti colpiti dalla pulizia etnica, che ha toccato prima gli albanesi e poi i serbi kosovari, sotto gli occhi delle Nazioni Unite. Dopo sette anni siamo ormai di fronte ad una realtà consolidata e inconfutabile. L'età media dei 130 mila serbi kosovari è di 54 anni. Quella dei 2 milioni di albanesi kosovari è di 28 anni. Tra pochi anni il rapporto si amplierà, fino a rendere numericamente infima la minoranza serba. Il 90% della popolazione vuole l'indipendenza e non è pronto ad alcuna concessione in merito. Le violenze del marzo 2004, con gli attacchi alle case e chiese serbe, potrebbero ripetersi a livello di tutto il paese risolvendo – definitivamente, ma tragicamente – il problema. Anche perché la gente si sente tradita da una comunità internazionale dalle facili promesse, ma incapace di assumere responsabilità e proporre soluzioni. Lo diciamo avendo rapporti fraterni con entrambe le comunità e avendo lavorato in questi anni, riuscendovi, per favorire il dialogo e la convivenza anche auspicando l'integrità territoriale stabilita dalla risoluzione 1244 del '99.

Il Kosovo è già profondamente e irrimediabilmente diviso dalla Serbia, che lo si voglia o no, che lo si accetti o no. Se i monasteri e le chiese serbo-ortodosse dipendono ancora da Belgrado, come d'altronde le scuole di Mitrovica nord, le enclaves e realtà simili, il resto non ha più nulla a che vedere con il governo serbo. Da questa realtà, dolorosa per alcuni ma vera ed evidente, occorre partire. Non c'è infatti una realtà alternativa. Un conto sono i legami etnici, comunitari,

religiosi, storici e un altro i rapporti istituzionali e politici tra governi legittimi. Il Gruppo di contatto, Althisaari, l'UE, il Consiglio di sicurezza non possono più tirarsi indietro: devono assumere una decisione che non può contraddire la realtà. E' il risultato di quanto è stato seminato. L'Unione europea dovrà giocare un ruolo primario, sapendo che spetterà a lei governare questa nuova fase e che la soluzione potrà avere successo solo in una prospettiva europea definita. Il suo peso, se si presenterà unita, potrà influenzare il Consiglio di Sicurezza per giungere alla decisione finale senza traumi. Altrimenti, la decisione potrebbe essere presa da Russia e Usa, facendosi reciprocamente concessioni su altri scacchieri mondiali, senza alcuna prospettiva europea e con effetti difficilmente governabili. O potrebbero essere gli Usa e alcuni paesi europei a riconoscere unilateralmente l'indipendenza, aprendo una tensione internazionale le cui conseguenze peseranno sia sugli albanesi che sui serbi kosovari. Oppure saranno i kosovari stessi a dichiararla unilateralmente, forse usando la violenza, forse rivitalizzando l'ideologia pan-albanese, forse con il supporto del radicalismo islamico, causando nuove lacerazioni internazionali e europee.

Se l'Europa, nelle sue divisioni, non riuscirà ad esprimere nulla, rinunciando alla propria dignità politica, rimarrà comunque l'interesse italiano e europeo di tenere viva per tutti gli stati balcanici una prospettiva di ingresso nella Ue che suggerisca moderazione e riforme. La via è tracciata ed è unica, anche se le forme e i tempi possono variare al fine di facilitarne l'accettazione presso le pubbliche opinioni europee: manca solo il coraggio delle scelte.

A proposito di opinioni pubbliche europee, a nostro avviso il problema è stato e continua ad essere mal posto. Tranne alcune componenti più chiuse e xenofobe, i cittadini europei non si contrappongono pregiudizialmente alla definizione di un'Europa che comprenda anche i Balcani occidentali. In realtà essi hanno paura che l'Unione europea, con le sue divisioni, la sua cieca e supponente burocrazia, la sua limitata partecipazione democratica, non riesca a trasmettere alcuna passione politica alla società europea, non abbia alcuna capacità di convincimento e soprattutto non riesca a governare processi nuovi e difficili come quello dell'integrazione dei Balcani.

I Balcani interpellano l'Unione Europea. Essa dovrà innanzitutto chiedere a sé stessa cos'è e cosa vuole, se corrisponde ancora a quell'idea di Europa che era entrata nelle coscienze e nelle volontà dei cittadini europei ma che ora non ritrovano più.

Le autorità kosovare dovranno, dal canto loro, puntare decisamente sulla legalità, il rispetto dei diritti e delle libertà, la *good governance*, la legittimità popolare e la partecipazione democratica. Dovranno inoltre riconoscere e tutelare la minoranza serba, garantendole pieni diritti di cittadinanza, riconoscendo una sorta di "extraterritorialità" al patrimonio religioso serbo ortodosso e gli ambienti circostanti le chiese e i monasteri, risolvendo il più ampio problema delle proprietà. Le autorità serbe dovranno essere aiutate ad accettare l'indipendenza del Kosovo, anche come fattore di sviluppo dei propri interessi. Continuare infatti a esigere ciò che è divenuto ormai impossibile, pur vantando diritti, non facilita alcuna evoluzione della Serbia e nessuno sguardo a un futuro che può essere di progresso e di sviluppo, specie se inserito da subito in una qualche forma vantaggiosa di integrazione europea. E' questa la prospettiva che può aiutare i serbi ad accettare la più dolorosa delle divisioni.

Spetterà all'UE favorire queste evoluzioni con un piano strategico e propositivo che accompagni i cambiamenti politici: con programmi che puntino all'istruzione, alla cultura, al cambiamento della società e dell'economia, alla crescita della realtà sociale plurale e organizzata e della partecipazione democratica, allo sviluppo di relazioni intercomunitarie e interstatali a livello regionale, allo sviluppo economico basato sull'impresa puntando su ceti imprenditoriali sani, favorendo imprese miste serbo-albanesi kosovare e kosovare-serbe fino ad aperture più ampie a livello regionale ed europeo.

## **Non vi è alternativa alla prospettiva europea per i Balcani occidentali: iniziare da subito**

Alcune considerazioni finali.

Se la prospettiva europea è “la” soluzione per i Balcani occidentali, l’UE dovrà convincersene e impegnarsi alla sua realizzazione nei tempi e nei modi che la comunità internazionale e le realtà balcaniche definiranno. E’ una sfida per l’Europa ed il suo futuro.

Se non si avvia un vero processo di collaborazione regionale, sviluppando progetti comuni che superino le divisioni etniche e comunitarie e rafforzino la pace e la cooperazione ad ogni livello, ogni soluzione rappresenterà per i paesi dell’area balcanica occidentale, ed in particolare per il Kosovo, false promesse che non risolveranno i problemi ma li sposteranno nel tempo aggravandoli ed aggravando al contempo la sensazione di impotenza europea.

All’Italia, come abbiamo sottolineato, spetta un ruolo primario sia a livello dell’UE sia nei rapporti bilaterali. Le Ong e Associazioni italiane propongono che sia stabilito un tavolo di confronto, di valutazione e di proposta con il governo italiano, le regioni, gli enti locali e gli attori sociali, culturali ed economici interessati all’area al fine di identificare strategie comuni, fare sistema e coordinare e rendere più efficace, nelle proprie autonomie operative, la presenza e l’azione italiana.

Rimaniamo convinti che anche le azioni di cooperazione più meritorie ed efficaci rischieranno di risultare vane se non saranno svolte all’interno di una prospettiva di appartenenza europea di quei popoli e se non agiranno all’interno di un effettivo e realistico cammino verso l’Europa.