

CeSPI

CentroStudi di Politica Internazionale

CONVEGNO
DEMOCRAZIA E LEGALITÀ NEI BALCANI
IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI
Rimini, 16 giugno 2006

**IL PROCESSO DEMOCRATICO NELL'AREA DEL SUD-EST
EUROPEO**

Di Pietro Paolo Proto



Questa indagine è stata realizzata dal CeSPI nell'ambito del Progetto "La cooperazione italiana per la democrazia e la legalità nei Balcani occidentali", co-finanziato dal Ministero degli affari esteri italiano, Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo. La responsabilità di quanto scritto è degli autori.

Indice

1 INQUADRAMENTO TEORICO.....	5
2 <u>DEMOCRAZIA, CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO E LIMITI DEL PARADIGMA DELLA TRANSIZIONE.....</u>	<u>5</u>
3 <u>L'UE, IL PROCESSO DI ASSOCIAZIONE E LA DEMOCRATIZZAZIONE NEI PAESI DEL SUD EST EUROPEO.....</u>	<u>11</u>
4 LE STRATEGIE E LE ATTIVITÀ DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI IN SERBIA E ALBANIA	14
5 <u>LA COOPERAZIONE MULTI E MULTI-BILATERALE.....</u>	<u>18</u>
6 <u>Il Patto di stabilità per l'Europa Sud-orientale.....</u>	<u>18</u>
7 <u>Consiglio d'Europa (CoE).....</u>	<u>19</u>
8 <u>OSCE.....</u>	<u>19</u>
9 <u>Banca Mondiale.....</u>	<u>20</u>
10 <u>Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo - UNDP.....</u>	<u>20</u>
11 <u>LA COOPERAZIONE BILATERALE.....</u>	<u>21</u>
12 <u>Agenzia di sviluppo internazionale statunitense - USAID.....</u>	<u>21</u>
13 <u>Agenzia di sviluppo internazionale svedese - SIDA.....</u>	<u>22</u>
14 <u>Agenzia di sviluppo internazionale danese - DANIDA.....</u>	<u>22</u>
15 <u>SDC – Agenzia svizzera per lo sviluppo e la cooperazione.....</u>	<u>23</u>
16 <u>DFID - Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale Inglese.....</u>	<u>23</u>
17 <u>FONDAZIONI E ORGANISMI PRIVATI.....</u>	<u>23</u>
18 <u>Open Society Institute.....</u>	<u>23</u>

1 INQUADRAMENTO TEORICO

La prima parte di questo *concept paper* intende fornire una breve panoramica su alcune delle principali teorie in ambito di democrazia e di democratizzazione che hanno influenzato la definizione e l'implementazione delle strategie e dei programmi della cooperazione internazionale. La seconda descrive brevemente quali siano gli strumenti e le modalità operative con cui l'Unione europea sostiene, attraverso il processo di stabilizzazione e associazione, l'affermarsi della democrazia nei paesi del sud est europeo e, in particolare, in Serbia e in Albania. La terza parte dello studio offre uno sguardo generale sulle strategie e sugli interventi di alcuni dei principali attori internazionali attivi in Albania e Serbia in ambito di sostegno alla democrazia, e cerca di porre in rilievo i punti di contatto tra la dottrina e la prassi. Lo studio mira, in particolare ad analizzare la relazione tra gli interventi di cooperazione internazionale ed il processo di democratizzazione in Albania e in Serbia ed intende fornire un punto di partenza per una successiva indagine sul contributo della cooperazione del sistema territoriale italiano a tale processo.

2 Democrazia, consolidamento democratico e limiti del paradigma della transizione

Come vedremo nelle pagine successive, il concetto di democrazia è stato definito grazie al contributo di numerosi autori, i quali ne hanno individuato le dimensioni principali e le fasi che caratterizzano la transizione democratica: in generale, la “democrazia” può essere considerata un punto di arrivo mentre la “democratizzazione” come il processo attraverso cui vi si giunge. A tale processo partecipano sia forze interne, sia forze esterne ad un dato sistema. In questa sede, l'attenzione viene dedicata a come gli interventi della cooperazione internazionale possano contribuire al processo di democratizzazione di un paese. Tale tipo di interventi configura una serie di problematiche e di implicazioni politiche molto delicate di cui è necessario tener conto: a differenza di interventi che mirano, ad esempio, allo sviluppo del settore privato o di quello agricolo, quelli a sostegno della democrazia hanno delle criticità intrinseche peculiari. Innanzitutto, il punto di arrivo, la democrazia, è un concetto che si presta a diverse interpretazioni e su cui non esiste pieno e diffuso consenso circa le sue dimensioni. Il primo degli obiettivi di questo lavoro, identificare un numero di variabili essenziali e sostanziali a partire da quelle identificate dalla letteratura e dalla prassi. In secondo luogo, tali variabili sono, generalmente, difficilmente quantificabili: da ciò deriva un certo grado di arbitrarietà quando si tratta di valutare se e in che misura gli interventi di cooperazione siano stati efficaci e se abbiano avuto un impatto rilevante ai fini del processo di democratizzazione di un paese. Una terza criticità deriva dal grado di condivisione, da parte dei beneficiari, dei risultati degli interventi: infatti, una cosa è un intervento che mira ad incrementare il PIL pro capite, in cui la situazione di arrivo auspicata è oggettivamente migliore di quella di partenza (il sistema di arrivo è più efficiente dal punto di vista paretiano), un'altra cosa è un intervento che mira a cambiare un sistema di regole e procedure con un altro: in questo caso, non è possibile definire in maniera oggettiva come migliore la situazione di arrivo rispetto a quella di partenza. Da ciò deriva un quarto elemento critico, che riguarda i rapporti tra attori internazionali e governo del paese beneficiario dell'intervento: dato che i rapporti di cooperazione seguono i canali istituzionali ufficiali, è necessario che ci sia una certa disposizione a collaborare da parte delle autorità nazionali. In linea di principio, queste saranno in genere ben disponibili a cooperare nel caso di programmi che mirano a migliorare, ad esempio, l'economia interna o il sistema scolastico, ma risulteranno probabilmente meno disposte a collaborare quando l'intervento sarà finalizzato a cambiare, di fatto, l'assetto istituzionale vigente. Questo infatti implica, da un certo punto di vista, il riconoscimento da parte di chi sta al potere di una non piena legittimazione del proprio ruolo: un governo sovrano sarà tendenzialmente restio a negoziare cambiamenti sostanziali che riguardano le norme e le procedure che ne regolano il funzionamento interno. In generale, in ambito di interventi volti a sostenere la democrazia, i donatori internazionali

dovrebbero tenere presente che sussiste una oggettiva difficoltà, da parte del paese beneficiario, nel valutare i benefici derivanti da un cambiamento in senso democratico: se, infatti, tali benefici appaiono evidenti, ancorché di difficile quantificazione, a coloro che già vivono in un contesto di democrazia consolidata, essi sono più difficilmente apprezzabili per chi non ha un presente né un passato democratico. Il rischio che si corre è, dunque, che un programma esterno di cooperazione possa essere visto, da parte del beneficiario, piuttosto come l'imposizione di un modello i cui benefici non sono definiti né quantificabili in maniera univoca.

Fatta questa breve premessa concettuale, possiamo passare a definire il concetto di "democrazia" (letteralmente, "potere del popolo"), su cui si è dibattuto, alacramente, per decenni e di cui sono state elaborate numerose definizioni con significati e implicazioni differenti. Secondo Dahl, ad esempio, "sono democrazie tutti i regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica più ampia della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso e opposizione"¹: tale definizione identifica quali tratti essenziali alla base di un regime di tipo democratico la possibilità di partecipazione (e, quindi, anche di dissenso) estesa alla popolazione adulta attraverso un meccanismo di tipo elettivo. Nonostante esistano numerose altre definizioni oltre a quella di Dahl, secondo Morlino si è, tuttavia, generalmente concordi nel definire "democrazia" come "la liberal-democrazia di massa sviluppatasi ed affermata nell'esperienza occidentale"². Come visto, Dahl individua quale elemento essenziale affinché un sistema possa essere definito di tipo democratico, lo svolgimento di elezioni libere e regolari. Di fatto, soprattutto negli anni passati, si è data grande rilevanza al processo elettorale, fino a considerarlo una condizione da sola, oltre che necessaria, quasi sufficiente per l'istituzionalizzazione di un regime democratico. Una tale fiducia era diffusa, soprattutto negli anni '80 e '90, nell'ambito dei sostenitori del paradigma della transizione, che aveva il suo nucleo nei circoli governativi e non governativi statunitensi impegnati nella promozione della democrazia. Tuttavia, "la sola creazione di istituzioni democratiche e lo svolgimento delle elezioni non cattura interamente l'essenza di un regime democratico"³: al di là delle elezioni, si è dunque, concordi, nell'individuare una serie di altre variabili altrettanto rilevanti e indispensabili. Dahl, ad esempio, ne identifica 8: cittadinanza inclusiva, stato di diritto, separazione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), rappresentanti del potere eletti, elezioni libere e regolari, libertà di espressione e pluralismo delle fonti di informazione, possibilità di associazionismo, forze di sicurezza sotto il controllo delle autorità civili⁴. Per Kaldor e Vejvoda, le variabili identificate da Dahl rappresentano le condizioni minime necessarie per potersi avere una democrazia di tipo "formale": essi la distinguono da una di tipo "sostanziale", in cui "le opportunità del singolo individuo di influenzare le condizioni in cui vive, di partecipare al dibattito e di poter avere una influenza sulle decisioni chiave per la società" sono massime⁵. I due studiosi identificano una serie di elementi essenziali affinché una democrazia possa definirsi sostanziale: una costituzione che sia in grado di limitare i poteri sia in senso negativo, sia in senso positivo, che abbia, cioè, funzione legittimatrice e autorizzante; un governo che sia in grado di far rispettare i diritti umani, sia a livello pubblico che a livello privato; una situazione in cui non vi sia un solo partito politico che, pur con la concorrenza di altri partiti, da solo sia in grado di avere un posizione dominante tale da consentirgli di controllare anche i mezzi di informazione o che riesca ad esercitare la propria influenza sul potere giudiziario o su altri organi e istituzioni pubbliche; una pluralità di mezzi di informazione, che non siano, direttamente o indirettamente controllati dal Governo; una amministrazione pubblica che non subisca il controllo diretto da parte del Governo e del partito di maggioranza, in cui i dirigenti pubblici non siano apposti direttamente da chi governa, dando luogo a fenomeni clientelari; governi locali che abbiano un margine di

¹ R. Dahl, "Poliarchia. Partecipazione e opposizione". 1970.

² L. Morlino, "Democrazie e democratizzazioni" p. 18. 2003.

³ R. Gunther et al, "Debate: democratic consolidation", in Journal of Democracy, vol.7, N°4, p.155. 1996

⁴ R. Dahl, "Dilemmas of pluralist democracy", p.11. 1982.

⁵ M. Kaldor e I. Vejvoda, "Democratization in central and east European countries", in International Affairs, vol. 73, N°1. p.62. 1997.

autonomia ed indipendenza rispetto al Governo centrale; una società civile multiculturale, attiva e partecipe alla vita pubblica, in cui sia presente un discreto grado di associazionismo.

Definite alcune delle dimensioni di base di una democrazia è possibile passare a descrivere il processo che contraddistingue il passaggio da un regime autoritario ad uno di tipo democratico. Durante gli anni '80, comincia ad affermarsi (dapprima nell'ambito dei circoli governativi e non governativi statunitensi impegnati nella promozione della democrazia) un nuovo concetto analitico: "il paradigma della transizione", che trova ulteriore giustificazione nel corso degli anni '90, in seguito alla pubblicazione dell'articolo "*Democracy's third wave*"⁶, in cui il processo di democratizzazione viene visto come un processo globale che si presenta ad ondate successive⁷. In seguito a questa nuova ondata⁸ mondiale di democratizzazione, il paradigma della transizione si afferma come modello universale⁹ sulla base del quale vengono elaborate gran parte delle strategie della comunità internazionale volte a favorire l'affermazione della democrazia nei paesi considerati "in transizione" verso di essa. Il paradigma poggia su 5 assunti di base¹⁰, il secondo dei quali identifica 3 fasi successive: una fase di "apertura", caratterizzata dal fermento politico e l'insorgere delle prime falle nel regime autoritario, seguita da una seconda fase di "avanzamento", con l'affermazione di un nuovo governo democratico, in seguito alla caduta del precedente e, infine, la terza fase, quella del consolidamento, contraddistinta da riforme istituzionali, dall'adozione di un sistema elettorale e dal rafforzamento della società civile. Il paradigma della transizione ripone una grande fiducia nelle elezioni (terzo assunto) quale strumento fondamentale per l'istituzione di un regime democratico: oggi, tuttavia, si è concordi nel ritenere la democratizzazione un processo più complesso, in cui, in generale, viene rivolta una maggiore attenzione alla fase di consolidamento ed alla sostenibilità delle istituzioni democratiche piuttosto che alla loro creazione¹¹.

L'approccio della transizione secondo Thomas Carothers, non è più aderente alla realtà, dal momento che la maggior parte dei paesi che si troverebbe in transito verso la democrazia si trova, in realtà, intrappolata in una "area grigia"¹². Tuttavia, la cooperazione internazionale in questi paesi continua ad avere una impostazione ancora basata, sostanzialmente, sul paradigma della transizione: questo da luogo ad interventi "standard", definiti, dallo stesso Carothers, come oramai superati.

Altro contributo essenziale in tema di democrazia è quello di UNDP (*United Nations Development Programme*). Per l'agenzia delle Nazioni unite, uno dei principali elementi che determina la qualità di una democrazia è la "responsabilità" (*accountability*) di chi amministra il potere di fronte ai

⁶ S. Huntington, "Democracy's third wave", in *Journal of Democracy*, Vol.2, N°2. 1991.

⁷ D. Chandler, "Faking democracy after Dayton". p.7. 1999.

⁸ La prima, lunga, ondata di democratizzazione è quella iniziata nel decennio del 1820 negli Stati Uniti, proseguita per oltre un secolo, fino al 1926, dando vita a 29 democrazie. L'ascesa al potere di Mussolini in Italia nel 1922 ha dato vita alla prima ondata contraria, che ha ridotto il numero di democrazie a livello mondiale. La seconda ondata è iniziata nel 1944-45, con la vittoria degli Alleati nella Seconda guerra mondiale, con un picco di democrazie, 36, nel 1962, seguito dalla seconda ondata contraria (1960-1975), che ha ridotto tale numero a 30. La terza ondata (1974-1990) ha interessato 30 paesi.

⁹ T. Carothers, "The end of the transition paradigm", in *Journal of democracy*, Vol.13, N°1. p.6. 2002.

¹⁰ Il paradigma della transizione si fonda sui seguenti assunti: 1) un paese che esce da un regime autoritario può essere considerato in transizione verso un regime di tipo democratico; 2) il processo di democratizzazione si sviluppa in fasi successive: apertura, avanzamento e consolidamento; 3) le elezioni rivestono un ruolo determinante nell'ambito del processo di transizione democratica; 4) le condizioni preesistenti di un paese (livello economico, storia politica, assetto istituzionale, composizione etnica della popolazione, tradizioni culturali) non rappresentano un fattore determinante né per la nascita né per il prosieguo della transizione democratica; 5) le transizioni democratiche della terza ondata avvengono in stati caratterizzati da assetti istituzionali coerenti e funzionanti.

¹¹ D. Chandler, op. cit. p.8. 1999

¹² Questi paesi, secondo lo studioso americano "possiedono alcune caratteristiche proprie di un contesto democratico nel quale sia presente uno spazio politico, seppur limitato, per i partiti di opposizione, una società civile indipendente, elezioni regolari, e costituzioni democratiche" (Carothers, *Journal of Democracy* 2002, p.9), ma che si caratterizzano per un deficit di democrazia che deriva, principalmente, dalla mancanza di partecipazione da parte della popolazione alla vita politica (eccezion fatta per il momento del voto), dalla scarsa fiducia nelle istituzioni e nella classe politica e da una gestione inefficiente delle politiche pubbliche.

cittadini, insieme all'efficacia dei meccanismi sanzionatori nei casi in cui si infrangano regole o non si ottengano determinati risultati. La responsabilità di fronte ai cittadini può essere propugnata direttamente, attraverso l'azione della società civile oppure, indirettamente, attraverso la delega e la rappresentanza. In particolare, i meccanismi di delega si basano sul processo elettorale e sull'equilibrio dei 3 poteri legislativo, esecutivo e giudiziario. Di fatto, secondo l'agenzia delle Nazioni unite, in genere le democrazie giovani si contraddistinguono per una debolezza delle istituzioni delegate ad amministrare il potere. Ciò può essere dovuto o a Istituzioni corrotte o, soprattutto nel caso di paesi piccoli e fortemente indebitati, al dover condividere la sovranità e l'esercizio del potere reale con istituzioni sopranazionali, grossi gruppi multinazionali o con organizzazioni di tipo eversivo (eserciti irregolari, trafficanti di droga ecc.). Di conseguenza, la sola presenza dei meccanismi democratici non assicura un corretto funzionamento della democrazia e, per tale ragione, spesso accade che le istituzioni non siano in grado di proteggere gli interessi di tutti i cittadini, in particolare delle fasce più deboli, delle donne, delle minoranze etniche e dei poveri.

Se, dunque, gli autori e le teorie citati nella prima parte di questo *concept paper* contribuiscono a definire le dimensioni principali di un regime di tipo democratico, tuttavia, non sembrano dare particolare rilievo a che ci sia un effettivo godimento dei diritti civili e politici da parte dei cittadini. La democrazia, secondo Amartya Sen, è “un sistema che crea un insieme di possibilità”¹³ ma, come spiega lo stesso Sen, non vi è sempre corrispondenza tra il poter esercitare i propri diritti e l'effettiva pratica degli stessi tanto che, anche alcune democrazie mature denotano una insufficienza nella pratica di tali diritti a causa di carenze interne al sistema. E' il caso, ad esempio, della comunità afroamericana residente negli Stati Uniti, che si caratterizza per una bassa percentuale di votanti: ciò è, con ogni probabilità, dovuto alle peggiori condizioni socio-economiche in cui tale comunità versa rispetto alla media nazionale ed al fatto che il governo democratico non sia in grado di avere effetti positivi su tale situazione. Affinché i cittadini possano esercitare i propri diritti democratici, dunque, non è sufficiente l'affermarsi di un regime democratico ma, come affermato da Fidel Valdez Ramos, ex presidente delle Filippine, è fondamentale che un Governo sia in grado “di far funzionare la democrazia per la gente comune”¹⁴.

I contributi di UNDP e Amartya Sen fanno luce su alcune delle criticità dei sistemi democratici e sollevano delle perplessità circa l'approccio seguito dalla comunità internazionale in ambito di cooperazione alla democratizzazione. Non si può infatti, non tenere conto di come l'Unione europea, ad esempio, nei Balcani, attraverso il processo di adesione ed il meccanismo della condizionalità, limiti, in parte, i poteri di alcune istituzioni responsabili di fronte ai propri cittadini, ostacolando, di fatto, il corretto svolgimento democratico. Inoltre, la progressiva apertura dei mercati in paesi con meccanismi democratici non ancora consolidati, favorisce l'ingresso di gruppi multinazionali, i quali si trovano nella condizione di poter contendere parte del potere reale alle istituzioni preposte.

Si possono, dunque, porre in evidenza alcuni dei punti salienti emersi in questa prima parte dell'analisi:

- I numerosi elementi che caratterizzano una democrazia possono essere raggruppati in due macro-categorie: Istituzioni e Società civile. Se in passato l'attenzione veniva rivolta, principalmente, agli elementi più istituzionali (riforma dell'amministrazione, elezioni, stato di diritto ecc), negli ultimi anni si è dato un rilievo via, via maggiore agli interventi rivolti alla società civile e, in particolare, a quelli volti a favorire la partecipazione attiva della popolazione alla vita pubblica, la fiducia nei confronti delle istituzioni e quella interpersonale.

¹³ A. Sen, “Lo sviluppo è libertà”. p.158. 1998.

¹⁴ F.V. Ramos in Sen, op. cit. p.159. 1998.

- Molti (la maggior parte) dei paesi della terza ondata di Huntington si trovano, attualmente, in una situazione di democrazia “apparente”: la cooperazione internazionale ha favorito, da un lato, il raggiungimento di una serie di risultati fondamentali, come lo svolgimento, in molti di questi paesi, di elezioni regolari, mentre, da un altro, è stata meno efficace nel sostenere, tra la popolazione, una più intensa partecipazione attiva alla vita pubblica ed una maggiore fiducia nelle istituzioni.
- Come evidenziato da alcuni studiosi, la cooperazione internazionale a sostegno della democrazia continua a definire i propri interventi e le proprie strategie sulla base del Paradigma della transizione attraverso “portafogli di attività standard, non differenziati, cioè, rispetto al contesto in cui vengono applicati”¹⁵. Questo tipo di approccio tende a rivolgere una attenzione specifica alla fase di transizione e di creazione della democrazia istituzionale (in particolare alle elezioni), con un impegno inferiore rivolto alla fase di consolidamento democratico.
- L’approccio di UNDP pone una enfasi maggiore sulla effettiva possibilità, da parte di tutti i cittadini, di poter godere dei diritti democratici. Tale capacità è spesso limitata da istituzioni corrotte o che devono condividere l’esercizio del potere con altri attori internazionali. Questa ultima osservazione solleva dubbi circa l’efficacia delle azioni di donatori internazionali quali l’Unione europea nel favorire il processo democratico in diverse aree del globo.

Di seguito, la nostra analisi si concentra in maniera più specifica sul processo di democratizzazione in corso nell’area balcanica e, in particolare, in quei 4 paesi che, attualmente, godono dello status di “candidati potenziali” per l’adesione UE: Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro. Il capitolo successivo descrive, brevemente, gli strumenti dell’Unione europea per favorire la democrazia nei Balcani ed il processo di stabilizzazione e associazione all’UE.

BOX 1: INDICATORI DI DEMOCRAZIA

I numerosi indicatori che mirano a fornire una misura del livello di democrazia di un paese possono essere distinti in due categorie: oggettivi e soggettivi. Gli indicatori oggettivi si basano, in genere, sulla partecipazione alle elezioni, o sul numero di seggi in parlamento detenuto da donne. Generalmente, tali indicatori non riflettono tutti gli aspetti di una democrazia: il fatto che ci sia una rilevante affluenza alle urne può non essere significativa se, ad esempio, non c’è stata libertà nel processo di candidatura dei partiti o dei singoli candidati. Gli indicatori soggettivi riescono a tener conto di molte più variabili essendo, tuttavia, molto più soggetti all’arbitrarietà di chi li elabora. Tra questi indicatori, alcuni sono elaborati e comprendono numerose variabili, è il caso dell’indice di *Freedom House* mentre altri sono molto semplici, è il caso del “*Long term index*” di Treisman (2000). Gli indici più complessi presentano, in generale, il vantaggio di essere più esplicitivi e, probabilmente, più vicini alla realtà; possono insorgere, tuttavia, problemi di “circolarità” a seconda della variabile indipendente che si intende spiegare. D’altro canto, indici “semplici” come quello di lungo periodo, evitano, più facilmente, problemi di correlazione con la variabile dipendente scelta di volta in volta, ma, tuttavia, possiedono una minore capacità esplicativa.

L’indice di *Freedom House* assegna, a ciascun paese, un *rating* che va da 1 a 7, dove 1 è il livello massimo di libertà e 7 il più basso. L’indice si compone di due parti distinte, che misurano, una, i diritti politici (*political rights*) e l’altra, le libertà civili (*civil liberties*): nel

¹⁵ T. Carothers, op. cit., p.18. 2002.

questionario utilizzato per raccogliere le informazioni e i dati necessari al processo di *rating*, ci sono 10 domande funzionali alla “misurazione” dei diritti politici e 15 per le libertà civili; i voti vanno da 0 a 4 (dove “0” è il livello più basso). La parte sui diritti politici valuta il processo elettorale, la partecipazione e il pluralismo politico, il funzionamento del governo eletto e le questioni riguardanti, in maniera più specifica, eventuali politiche contro particolari gruppi etnici. La parte sulle libertà civili fornisce una misura della libertà di credo e di espressione, di quella di associazione e di organizzazione, dello stato di diritto, dell’autonomia privata e dei diritti individuali.

La Banca Mondiale ha elaborato 6 indici che si basano su numerosi indicatori di fonti differenti: essi riguardano la democrazia (*voice and accountability*), la stabilità politica, lo stato di diritto, l’efficacia del governo ed il livello di corruzione. In particolare, l’indice sulla democrazia è dato dall’aggregazione di vari indicatori tra i quali quelli che riguardano: libertà di stampa, elezioni libere, diritti politici, alternanza al governo, trasparenza, possibilità del mondo finanziario di essere informato degli sviluppi legislativi e politici. Secondo UNDP, rispetto ad altri indici, quello elaborato da Banca Mondiale ha una maggiore capacità di evidenziare le differenze tra i PVS.

L’indice elaborato dal Centro per i diritti umani danese misura il livello dei diritti umani all’interno di un paese basandosi su 3 indicatori: i) di impegno formale (ratifica ed attuazione di strumenti per la promozione dei diritti umani); ii) di impegno nei diritti civili e sociali, attraverso una misura delle violazioni dei diritti umani (torture, partecipazione e discriminazioni); iii) impegno in ambito di diritti economici, sociali e culturali (spesa pubblica per sanità e istruzione come % del PIL; correlazione tra incrementi nel PNL, indicatori di salute e istruzione -Indice di Sviluppo Umano¹⁶ del paese). L’indice delle “democrazie di lungo periodo” assegna valore 1 nel caso in cui si tratti di una democrazia ininterrotta che, a partire dal 1950, abbia avuto elezioni competitive, e 0 in tutti gli altri casi (dal punto di vista statistico, si tratta di una variabile *dummy*). L’indice composto di democrazia o Indice di Vanhanen è dato dalla sommatoria del prodotto per ogni paese per ogni anno della partecipazione al voto elettorale (dato da affluenza/popolazione) e la competizione (misurata come: 100%- i voti andati al partito maggiore). Il *Polity index* esamina una serie di variabili quali il grado di apertura e di chiusura di un paese, la durata di un certo regime e le caratteristiche dell’elezione dell’esecutivo (competizione, procedure, barriere).

Un’altra variabile che ha, di regola, una correlazione positiva con il livello di democrazia è il grado di apertura di un paese, che è dato dall’entità degli scambi commerciali con l’estero $(M + X)/Y$: maggiore è la proporzione del livello di import-export sul PIL, maggiore il grado di apertura del paese e, in genere, maggiore il livello di democrazia. Tuttavia, il grado di apertura di un paese può essere misurato anche attraverso l’entità degli scambi, con scopi culturali e didattici, di studenti, professori e funzionari pubblici.

¹⁶ L’Indice di Sviluppo Umano, elaborato da UNDP, tiene conto di 3 fattori: PIL pro-capite, speranza di vita alla nascita e indice di alfabetizzazione degli adulti.

3 L'UE, il processo di associazione e la democratizzazione nei paesi del Sud est europeo

L'area balcanica annovera alcuni di quei paesi che, secondo Carothers, si trovano, tuttora impantanati nell'area grigia in cui la fase di transizione non è stata ancora seguita dal consolidamento democratico. Esistono, tuttavia, differenze rilevanti tra Bulgaria e Slovenia, che *Freedom House* definisce "democrazie consolidate", la Croazia, che si trova nel mezzo del processo di consolidamento e che, con Bulgaria e Romania, conduce il processo di consolidamento nei Balcani¹⁷ e gli altri paesi dell'area: Albania, Bosnia Erzegovina, Macedonia, Serbia e Montenegro ed il caso a se stante del Kosovo (in teoria una provincia serba, in pratica, un protettorato internazionale). Questi ultimi hanno, senza dubbio, iniziato un processo di transizione democratica la cui fine, però, non è ancora in vista¹⁸. Di fatto, nei 4 paesi dell'area del sud est europeo sono presenti alcuni degli elementi essenziali delle democrazie (uno tra tutti, le elezioni), tuttavia, come sottolinea Krastev¹⁹, essi sono caratterizzati dall'assenza dello stato di diritto, da corruzione pervasiva, dalla minaccia di agitazioni sociali e da una sfiducia diffusa nelle istituzioni. In tale contesto, assume rilevanza determinante il ruolo giocato dalla comunità internazionale e, specialmente, dall'Unione europea, attraverso una serie di incentivi che favoriscano la democrazia e l'economia di mercato: un fattore, già rivelatosi determinante nell'ambito del processo di transizione democratica dei paesi dell'Europa centro orientale - PECO²⁰. L'Unione europea esercita la propria influenza attraverso la condizionalità, un approccio utilizzato sia nei PECO che nei paesi Balcanici, in cui, l'accesso a determinati benefici (regimi commerciali facilitati, aiuti economici e la futura associazione all'UE) è subordinato al raggiungimento di specifici risultati in ambito di democrazia e di legalità. Riguardo l'efficacia della condizionalità, i giudizi paiono, per il momento, non univoci: se, da un parte, le negoziazioni e la prospettiva di adesione all'Unione europea (secondo Grabbe, la leva più forte nell'ambito del meccanismo della condizionalità) sono stati considerati "lo strumento più forte dell'Unione per favorire riforme democratiche nei PECO", dall'altra, "la mancanza di una reale prospettiva di adesione e, in special modo, di relazioni istituzionalizzate, ha avuto un impatto negativo sull'immagine dell'UE"²¹, in tal modo diminuendo l'attrattività del beneficio principale messo sul piatto dall'UE quale contropartita per il processo di riforma democratica. Laddove, dunque, la condizionalità ha giocato un ruolo decisivo nel processo di democratizzazione e, quindi, di adesione, per i PECO, sull'efficacia di questo meccanismo nei Balcani occidentali non si è ancora del tutto concordi. Peshkopia, ad esempio, in un suo contributo sull'argomento, conclude affermando che il meccanismo della condizionalità, nei Balcani, "è, allo stesso tempo, un successo e un fallimento"²²: egli giunge a tale conclusione dopo aver preso in esame casi in cui la condizionalità ha funzionato (l'adeguamento ai requisiti comunitari delle politiche di asilo) e casi in cui è stata meno efficace (il processo elettorale in Albania).

In concreto, l'Unione europea sostiene il processo di democratizzazione dei paesi del Sud est europeo (See) attraverso il Patto di stabilità, uno strumento creato per promuovere e coordinare gli interventi di cooperazione dei principali attori presenti nell'area balcanica e, soprattutto, attraverso, il Processo di stabilizzazione e di associazione (SAP – *Stabilization and association process*), che costituisce il quadro di riferimento delle relazioni bilaterali tra l'UE ed Albania, Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia e Montenegro. La condizionalità è considerata, dal Consiglio come "il cemento del SAP". Rispetto ai Programmi implementati in passato, il SAP si contraddistingue per una visione più ambiziosa e che, rispetto ai tradizionali accordi siglati nell'ambito dei programmi di cooperazione in altre aree del mondo, offre una più ampia prospettiva, rappresentata dagli Accordi

¹⁷ S. Vucetic, "From southern to South-eastern Europe: any lessons for democratization theory?", p.120. 2004.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ I. Krastev, "The Balkans: democracy without choices", in *Journal of Democracy*, Vol. 13, N°3, pp.39-53. 2003.

²⁰ J. Hoffmann, "Integrating Albania: the role of the European Union in the democratization process", p.57. 2005.

²¹ L. Demetropoulou, "Europe and the Balkans: membership aspiration, EU involvement and europeanization capacity in South Eastern Europe", p.92. 2002.

²² R. Peshkopia, "The limits of conditionality", p.51. 2005.

di stabilizzazione e associazione (SAA – *Stabilization and Association Agreements*) ai paesi che ne beneficiano²³. Dei 5 paesi See, 4 sono definiti candidati “potenziali”, mentre, la Croazia si trova in uno stadio più avanzato nel processo di associazione e può, perciò, godere dello status di “paese candidato” (ciò comporta, tra l’altro, un più ampio accesso all’assistenza comunitaria nell’ambito dello strumento di pre-adesione - IPA per il periodo 2007-2013). Nell’ambito del SAP, le due parti attraverso cui viene promossa la democrazia e tramite cui l’UE esercita la condizionalità sono²⁴: l’assistenza finanziaria, fornita attraverso il CARDS, introdotto nel 2000 e gli Accordi di stabilizzazione e associazione, una forma di associazione formale con l’Unione europea per un periodo transitorio in cui, il paese associato, si impegna ad armonizzare, progressivamente, la propria legislazione a quella comunitaria. Ad oggi, Croazia e Macedonia sono i soli paesi ad aver firmato un accordo di associazione, l’Albania ha iniziato i negoziati per la firma, la Serbia e Montenegro ha avuto il via libera per i negoziati mentre, in Bosnia Erzegovina la Commissione sta conducendo uno studio di fattibilità per valutare la possibilità di iniziare i negoziati.

Nell’ambito del SAP, dunque, l’assistenza finanziaria viene fornita attraverso il CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), un Programma istituito nel 2000 con il Regolamento 2666/2000. Il quadro strategico per il periodo 2002-2006 definisce obiettivi a lungo termine e settori prioritari d’intervento: nell’ambito di questo quadro strategico sono stati elaborati programmi indicativi pluriennali per paese di durata triennale. Inoltre, vengono lanciati programmi d’azione annuali che definiscono con maggiore precisione gli obiettivi (*Multi-annual Indicative Programmes* – MIP), i settori d’intervento e il bilancio, nonché i progetti concreti da finanziare. L’ingente quantità di fondi a disposizione (4,65 miliardi di euro per l’intero periodo) è destinata alla realizzazione di interventi progettuali nell’ambito di 8 settori: giustizia e affari interni; riforma della pubblica amministrazione; sviluppo economico; infrastrutture; riabilitazione post conflitto; società civile, democrazia e media; istruzione e coesione sociale; governi locali. I primi 4 si rivolgono al livello istituzionale mentre gli altri hanno un focus più specifico rivolto alla società civile: ciò dovrebbe distinguere anche due diversi approcci, uno dall’alto, per il livello istituzionale e uno dal basso, per quello della società civile. Tuttavia, secondo Bechev e Andrev, nel CARDS mancherebbe un effettivo approccio *bottom-up*, anch’esso gestito in maniera *top-down*²⁵. Il CARDS, secondo i due autori, ha dedicato maggiore attenzione agli interventi istituzionali (il settore giustizia e affari interni da solo assorbe circa il 50% delle risorse) e ad un approccio dall’alto: questo a discapito, in parte, della visibilità delle azioni al pubblico, mancando, in tal modo, di contribuire alla cosiddetta *trust building*. Questi fattori, insieme al sostegno ai governi locali sono quelli che dovrebbero contribuire, in maniera determinante, ad una maggiore partecipazione della società civile alla vita pubblica ed a diminuire il grado di sfiducia nelle istituzioni e nella classe politica e, dunque, a colmare la distanza esistente tra la popolazione ed il sistema politico-istituzionale nazionale. Nondimeno, l’Unione europea ha ideato uno strumento specifico per il sostegno alla democrazia ed alla legalità: lo *European Initiative for Democracy and Human Rights* – EIDHR, creato da un’iniziativa del Parlamento europeo nel 1994, che riunisce una serie di linee di bilancio indirizzate, in generale, alla promozione dei diritti umani. Esso ha a disposizione circa 100 milioni di euro l’anno per attività in 32 paesi di diverse aree del mondo. Le attività realizzate dall’EIDHR si indirizzano in maniera specifica al rafforzamento della società civile, delle organizzazioni non governative e della *governance* locale. Ciò dovrebbe, in certa misura, supplire alle carenze individuate da Bechev e Andrev in termini di approccio dal basso da parte del CARDS. Di fatto, però, le risorse destinate dall’EIDHR a tali attività hanno una dimensione poco rilevante, se paragonate con quelle mobilitate dal CARDS: nel 2004, ad esempio,

²³ C. Pippan “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, in *European Foreign Affairs Review*, p.219. 2004.

²⁴ Vi è una terza parte, la progressiva liberalizzazione dei mercati e del commercio che, in base ad una decisione del Consiglio europeo di Lisbona del 2000, deve precedere i futuri accordi di associazione dei paesi

²⁵ D. Bechev e S. Andrev, “Top-down vs bottom-up aspects of the EU Institution building strategies in the Western Balkans”, p.17. 2005.

nell'ambito delle iniziative regionali, quella per i paesi See ha ricevuto 1 milione di euro mentre gli unici due paesi dei Balcani occidentali che figurano tra le “*focus countries*” (Serbia Montenegro e Bosnia Erzegovina) hanno potuto usufruire di circa due milioni di euro ognuna.

A prima vista, dunque, le tipologie di azioni attivate nell'ambito del CARDS sembrano rientrare in quella categoria di interventi standard definiti “ormai superati” da Carothers, tenuto conto anche del fatto che, una iniziativa come l'EIDHR non ha le dimensioni sufficienti per rappresentare un valido complemento del CARDS per la realizzazione di attività di democratizzazione nell'area See. Tuttavia, il discorso sul contributo del CARDS e, in generale, del SAP, al processo di democratizzazione dei paesi dell'area See, non può prescindere dal tema dell'adesione all'Unione europea. Per la Commissione Internazionale sui Balcani, ad esempio, “l'obiettivo [dell'UE] non è semplicemente quello di costruire paesi con istituzioni stabili e legittime, quanto, piuttosto, di dar vita a degli stati che l'Unione europea possa accettare, con piena fiducia, quali propri membri”²⁶. La CIB offre, dunque, una interpretazione nuova riguardo alla strategia generale UE nei paesi See secondo cui, al tradizionale approccio dello “*state building*” se ne sostituirebbe uno che, per la peculiarità della connotazione, può essere definito come “*member state building*”. Ciò evidenzia, una volta di più, come una valutazione del contributo dell'Unione europea debba dare giusta misura di come la prospettiva di adesione sia, in se, un elemento che esercita un impatto rilevante per il rafforzamento democratico nei paesi See.

La lettura dell'intervento UE da parte della CIB ci riporta, dunque, alle considerazioni fatte all'inizio di questa trattazione circa le criticità intrinseche nella cooperazione per la democratizzazione: è possibile affermare che, in certa misura, l'UE, attraverso il SAP, riesce a superare tali criticità. Innanzitutto, l'acquisizione dello status di “membro” dell'Unione costituisce un punto di arrivo più definito rispetto a quello, più generico, rappresentato dall'affermarsi di un regime di tipo democratico. In secondo luogo, i benefici correlati al raggiungimento di tale obiettivo sono più facilmente apprezzabili e quantificabili e, dal punto di vista dei beneficiari, più tangibili rispetto a quelli che deriverebbero da un cambiamento in senso democratico. Ciò, inoltre, fa sì che si verifichi un aumento nel grado di condivisione degli obiettivi da parte dei beneficiari, i quali sono maggiormente in grado di valutare come “migliore” il punto di arrivo. Infine, la cooperazione tra donatore e beneficiario è più intensa in quanto avviene in maniera negoziata, in questo modo riducendo il rischio che l'intervento esterno venga interpretato come l'imposizione di un modello piuttosto che come un aiuto allo sviluppo anche se, tuttavia, l'esercizio della condizionalità è pur sempre una imposizione “negoziata” di un modello di sviluppo dettato dall'alto.

Il capitolo successivo offre una panoramica generale sui programmi e sulle tipologie di intervento degli altri attori internazionali attivi nel sostenere il processo di democratizzazione in Albania e in Serbia.

²⁶ International Commission on the Balkans, “The Balkans in Europe's future”, p. 29. 2004,

4 LE STRATEGIE E LE ATTIVITÀ DEGLI ALTRI ATTORI INTERNAZIONALI IN SERBIA E ALBANIA

Le due tabelle riportate alle pagine seguenti individuano 10 indicatori di democrazia, che comprendono quelli identificati da Kaldor e Vejvoda (democrazia “sostanziale”) ed alcuni di quelli di Dahl (democrazia “formale”): essi identificano altrettanti settori verso cui i diversi attori della cooperazione internazionale dovrebbero rivolgere i propri interventi volti a favorire l’affermazione della democrazia. Tali indicatori sono suddivisi in due macro categorie, Istituzioni e Società civile: esse contraddistinguono due diversi livelli di intervento e, anche, due approcci differenti, quello dall’alto (*top-down*) e quello dal basso (*bottom-up*). Graficamente, la scelta cromatica degradante vuole dare risalto a due aspetti: a) la separazione tra interventi a livello istituzionale e interventi a livello di società civile non è netto, in particolare per quegli ambiti che si trovano *border line*, come ad esempio i diritti umani, il cui rafforzamento può essere promosso sia attraverso attività rivolte ai cittadini (campagne di informazione, formazione), sia mediante interventi che spingano un Governo ad intraprendere azioni in tal senso; b) anche la differenza tra i due approcci, dall’alto e dal basso, è più netta ai due estremi (in ambito di rafforzamento dello stato di diritto, con azioni rivolte, ad esempio, al settore giudiziario e, dunque, con un approccio dall’alto e in ambito di partecipazione attiva dei cittadini, che viene promossa, generalmente, tramite un approccio dal basso) e meno verso il centro: la regolarità delle elezioni o il decentramento amministrativo rappresentano ambiti in cui l’efficacia degli interventi è massima quando si ha una concomitanza dei due approcci, quello dal basso e quello dall’alto.

ALBANIA

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EIDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri													
	Partiti politici													
	Capacità amministrativa del governo centrale													
	Decentramento amministrativo													
Società civile	Diritti umani e delle minoranze													
	Processi elettorali													
	Media e libertà di espressione													
	Governance locale													
	ONG e libertà di associazione													
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini													

SERBIA

Macro variabili	Variabili democratiche	UE - CARDS	UE - EIDHR	Patto di Stabilità	CoE	OSCE	Banca mondiale	UNDP	USAID	SIDA	DANIDA	DFID	SDC	Open Society Institute
Istituzioni	Stato di diritto e separazione dei poteri													
	Partiti politici													
	Capacità amministrativa del governo centrale													
	Decentramento amministrativo													
Società civile	Diritti umani e delle minoranze													
	Processi elettorali													
	Media e libertà di espressione													
	Governance locale													
	ONG e libertà di associazione													
	Partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini													

Le tabelle mostrano quali tra le variabili democratiche identificate rientri tra le priorità e gli obiettivi di alcuni dei principali attori internazionali attivi in Albania e Serbia. Le celle con strisce verticali indicano un obiettivo cui la singola organizzazione rivolge uno sforzo maggiore, in termini di numero di attività e di risorse finanziarie, rispetto a quelli a pois.. A partire da esse è possibile compiere una serie di considerazioni generali in merito a chi fa cosa, tenendo presenti le variabili democratiche identificate. Ciò che immediatamente risulta evidente guardando le due tabelle è che alcuni settori di intervento sono più “affollati” di altri: infatti, si va da un settore come quello della “governance locale”, in cui praticamente tutti hanno delle attività in corso di svolgimento, ad uno come quello del rafforzamento dei partiti politici, cui solo USAID e il Patto di stabilità rivolgono la propria attenzione. In linea di principio, è possibile notare un maggior numero di interventi in ambito di società civile rispetto a quelli rivolti alle Istituzioni. Ciò rispecchia una tendenza generale a livello internazionale che ha visto, negli ultimi anni, l’affermarsi di un modello di cooperazione allo sviluppo che privilegia l’approccio dal basso ed il rapporto diretto tra gli enti locali dei paesi donatori e di quelli beneficiari: in particolare, la cooperazione bilaterale ha, in parte, ceduto il passo alla cooperazione decentrata, la quale mira a creare delle relazioni dirette tra sistemi territoriali piuttosto che tra Governi centrali. In generale, questo sguardo di insieme sulla prassi internazionale mette in evidenza quelle che sono le principali differenze strategiche che animano gli interventi di alcuni degli attori internazionali presi in considerazione. Innanzitutto, è possibile rilevare come gli interventi del CARDS, EIDHR, Patto di stabilità e Consiglio d’Europa siano, almeno in via di principio, strettamente coordinati: così, il PS svolge una azione di raccordo e di coordinamento mentre le azioni del CoE in ambito di decentramento, *governance* locale, cooperazione transfrontaliera, libertà e media, sono coerenti con le priorità identificate dal Tavolo I sulla Democrazia del Patto di stabilità. Occorre inoltre specificare come gli obiettivi dell’EIDHR in Albania siano tutti segnati in verde per evidenziare la differenza con la Serbia: quest’ultima, infatti, può beneficiare di un Programma specifico (è una “*target country*”) mentre l’Albania usufruisce solo delle attività realizzate nell’ambito delle iniziative regionali. Per quanto riguarda il sostegno e il monitoraggio dei processi elettorali in Albania, ad occuparsene sono l’OSCE e USAID mentre, in Serbia, tale attività viene svolta sempre dall’agenzia americana ma non dall’OSCE, qui maggiormente impegnata sul fronte della legalità. La Banca Mondiale, presente nell’area da circa un quindicennio, realizza interventi di durata pluriennale che dispongono di ingenti risorse finanziarie: bisogna, però, tener conto del fatto che la sua vocazione allo sviluppo economico e infrastrutturale fa sì che le attività di *capacity* e *institution building* rappresentino una componente secondaria. Essa sta, comunque, portando avanti un programma regionale specificamente indirizzato ai diritti umani (l’Iniziativa di Sviluppo Sociale per il Sud est europeo, in collaborazione con il Consiglio d’Europa, la Banca di sviluppo del Consiglio e la Cooperazione Italiana). Diverso l’approccio di UNDP, da sempre maggiormente votato allo svolgimento di azioni indirizzate specificamente allo sviluppo umano: le sue attività in Serbia e in Albania si rivolgono, in maniera diretta, ai cittadini ed agli enti locali e hanno l’obiettivo di rafforzare le capacità di partecipazione ai processi democratici da parte della società civile. L’agenzia delle Nazioni Unite svolge anche azioni dirette al rafforzamento ed al decentramento amministrativo.

Tra le agenzie di cooperazione bilaterale, la più attiva appare sicuramente quella americana, che si rivolge principalmente alla società civile (ad esempio con sondaggi sulla percezione del livello di corruzione istituzionale avvertito dalla popolazione) oltre a svolgere attività di monitoraggio parlamentare e di sostegno ai partiti politici (solo in Serbia) ed ai processi elettorali. L’agenzia di sviluppo svedese è particolarmente votata ad azioni di promozione della libertà di parola e dei media, dei diritti dei minori ed al sostegno delle pari opportunità mentre il DANIDA, l’agenzia di cooperazione danese, assegna la priorità ad azioni di cooperazione transfrontaliera. L’agenzia di cooperazione della Svizzera realizza interventi a sostegno degli enti locali: essa, tuttavia, è attiva in Serbia ma non in Albania. Per quanto riguarda la cooperazione inglese, essa svolge attività più orientate allo sviluppo agricolo, sanitario e in supporto dei *Poverty reduction strategy paper*.

Tuttavia, il Dipartimento per lo sviluppo internazionale inglese, ha istituito, nel 2001, il *Global Conflict Prevention Pool*, che individua tra le priorità, le relazioni interetniche, il rafforzamento della legalità e la lotta al crimine organizzato. Tra le agenzie di cooperazione bilaterale non sono state incluse quella francese, tra le cui priorità geografiche non figurano né Serbia né Albania, né quella tedesca, i cui interventi sono concentrati essenzialmente in ambito di sviluppo economico e delle infrastrutture. Tra le Fondazioni, si è deciso di includere solamente quella di Soros, l'*Open Society Institute*, le cui attività si rivolgono, principalmente, al rafforzamento delle organizzazioni non governative ed al sostegno alle fasce deboli della popolazione (giovani, donne). Altre Fondazioni, quali l'*Overseas Development Institute* e il *Carnegie Endowment*, svolgono principalmente attività di studio e analisi, per cui non si è ritenuto opportuno includerle in questa rassegna. Infine, un'ultima considerazione: spesso le strategie di intervento sono diverse concettualmente a secondo che si tratti di Serbia o di Albania. Ciò è dovuto al fatto che, in Serbia, fino ad oggi, gli interventi hanno seguito una logica di emergenza post-conflitto armato mentre, adesso, si sta cominciando ripensarli secondo la logica dello sviluppo economico, sociale e istituzionale.

Nelle pagine seguenti sono descritte, più nel dettaglio le priorità e le attività dei singoli donatori.

5 La cooperazione multi e multi-bilaterale

6 Il Patto di stabilità per l'Europa Sud-orientale

Il PS è una iniziativa politica nata nel 1999 ed ha l'obiettivo generale di rafforzare ed incoraggiare la cooperazione tra i paesi del Sud-est europeo (See). Il Patto non si occupa direttamente dell'implementazione dei progetti, ma ne facilita la gestione ed il coordinamento tra i partner che realizzano le attività: i paesi See e limitrofi, Commissione europea, NATO e OSCE, istituzioni finanziarie internazionali (FMI, EBRD ecc), paesi membri UE15, USA, Canada, Russia, Giappone, Norvegia, Ungheria e Svizzera. A livello operativo, è suddiviso in 3 Tavoli tematici: uno per la democrazia, uno per lo sviluppo economico e uno a sostegno dei progetti sulla sicurezza.

Nell'ambito del Patto di stabilità viene molto enfatizzata la dimensione regionale della azioni intraprese, con linee guida e priorità omogenee per i diversi paesi che ne beneficiano: di seguito, dunque, vengono brevemente identificati gli ambiti di intervento e le priorità del PS, la cui applicabilità vale per tutti i paesi See compresi, quindi, **Albania** e **Serbia**. Il Tavolo I sulla democrazia individua due aree prioritarie di intervento: sviluppo dei media e democrazia locale/cooperazione transfrontaliera (come si vedrà di seguito, adottati anche dal Consiglio d'Europa). La *task force* sui media, che comprende 9 gruppi di lavoro ed un segretariato centrale, svolge, principalmente, una funzione di raccordo e di coordinamento tra diversi attori che operano in tale ambito nell'area See quali la Commissione, il Consiglio, altri donatori internazionali ed ONG oltre che con i Ministeri degli esteri locali. Il lavoro della *task force* si sostanzia, principalmente, nell'elaborazione di rapporti e raccomandazioni sullo stato di sviluppo dei media nell'area. Anche la *task force* sulla democrazia locale e sulla cooperazione transfrontaliera svolge, essenzialmente, un lavoro di coordinamento tra i vari attori impegnati nell'area. La *task force* è impegnata, soprattutto, in attività di rafforzamento istituzionale rivolte alle autorità locali, attraverso il sostegno alla creazione di partenariati transfrontalieri, la formazione e la disseminazione delle buone prassi, oltre ad attività volte ad aumentare il grado di partecipazione della società civile alla vita politica. Di recente è stata avviata un'attività di cooperazione parlamentare che ha, finora, individuato gli ambiti di intervento: gemellaggi tra parlamenti di paesi diversi, formazione, armonizzazione con le norme comunitarie ecc.

7 **Consiglio d'Europa (CoE)**

In ambito di sostegno alla democrazia, il Consiglio d'Europa opera, in **Albania** (membro dal 1995) e in **Serbia** (membro dal 2003), principalmente nel contesto del Patto di stabilità per il sud-est europeo. Nel suo intervento, identifica due obiettivi prioritari: il primo riguarda il processo di decentramento, la *governance* locale e la cooperazione transfrontaliera, il secondo, la libertà e i media (coerentemente con le priorità identificate dal Tavolo I sulla Democrazia del Patto di stabilità). Per quanto riguarda il sostegno ai governi locali ed al decentramento, la strategia mira a rendere più efficienti ed affidabili le istituzioni locali (regionali e municipali): la Carta europea dell'auto-governo locale rispecchia questo impegno. Inoltre, il CoE intende rafforzare il grado di cooperazione transfrontaliera tra i paesi See attraverso una serie di azioni che mirano a sostenere il rafforzamento istituzionale delle autorità locali (anche regionali) attraverso la riforma legislativa e amministrativa, l'affermazione di un atteggiamento di apertura da parte di tali istituzioni nei confronti della cooperazione con gli altri stati dell'area, il sostegno alla formazione dei funzionari pubblici e la creazione di banche dati contenenti informazioni sulle attività e sulle esperienze della cooperazione.

Per quanto riguarda la seconda area prioritaria di intervento, quella che riguarda la libertà e i media, le azioni del Consiglio mirano alla protezione ed alla promozione della libertà di espressione e dell'informazione. In concreto, vengono realizzate, principalmente, attività di disseminazione delle informazioni (seminari) e di formazione sui trattati, le regole e le procedure in materia di informazione e di media, rivolte, soprattutto, a professionisti del settore. Uno degli obiettivi principali è il sostegno al processo di armonizzazione alle norme ed alle procedure vigenti nei Paesi membri dell'Unione europea.

8 **OSCE**

Le attività che l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione europea (OSCE) realizza in **Serbia** si concentrano, soprattutto, in ambito di rafforzamento della legalità, con azioni a sostegno dei corpi di polizia, formazione del personale delle carceri, riforma giudiziaria ecc. l'OSCE svolge, tuttavia, attività anche in ambito di democratizzazione in senso stretto, occupandosi di vigilare affinché ci sia regolarità nel funzionamento e nello sviluppo delle istituzioni e delle procedure democratiche. Di fatto, le attività che rientrano nell'ambito del *legal enforcement*, hanno, quasi sempre, delle componenti di consolidamento istituzionale (come il supporto al Ministero della Giustizia) o di rafforzamento della società civile (relazioni con i media e le ONG in tema di riforma delle carceri), che hanno un impatto diretto sul processo di affermazione della democrazia nel paese.

Da una disamina delle azioni dell'OSCE in **Albania**, si può notare come, le proporzioni tra sostegno al processo di democratizzazione e rafforzamento della legalità appaiano rovesciate rispetto al caso della Serbia, con una preponderanza del primo aspetto rispetto al secondo. Una delle principali funzioni svolte dall'OSCE, in cooperazione con l'ODIHR (*Office for democratic institutions and human rights*), è quella del monitoraggio elettorale, sia attraverso il dislocamento di esperti presso i comitati parlamentari, sia attraverso consulenze su norme e procedure. Oltre a ciò, il Dipartimento per la democratizzazione svolge attività di rafforzamento della società civile, sviluppa programmi di *institution building* in collaborazione con il Governo e con altre organizzazioni indipendenti e promuove le pari opportunità. Da un lato, dunque, le azioni dell'OSCE producono un impatto su uno dei principali meccanismi democratici, le elezioni, dall'altro lato, mirano ad aumentare il livello di partecipazione della popolazione alla vita pubblica, un elemento che, come evidenziato nella parte teorica di questo lavoro, viene indicato come essenziale per l'affermazione di un regime democratico.

9 *Banca Mondiale*

Dall'inizio degli anni '90 la Banca Mondiale è uno dei donatori più attivi impegnati in **Albania**, con progetti finanziati per un ammontare di circa 820 milioni di dollari (tra prestiti e doni), dal 1991 ad oggi. Le attività da essa gestite o solamente finanziate sono, per lo più, finalizzate allo sviluppo economico del paese attraverso, in particolare, il rafforzamento delle infrastrutture e lo sviluppo del settore privato: attualmente sono in corso di svolgimento 14 progetti per un totale di circa 175 milioni di dollari allocati (le attività in ambito di infrastrutture, energia, agricoltura e ambiente da sole assorbono circa 155 milioni). La BM rivolge, tuttavia, attenzione anche ad azioni che abbiano un impatto sul processo di democratizzazione del paese: le attività che essa realizza sono, per lo più, rivolte al rafforzamento istituzionale, sia a livello centrale, sia a livello locale, attraverso la riforma della pubblica amministrazione (in genere formazione di funzionari pubblici e consulenza *on-the-job* presso enti locali e centrali).

La tipologia di assistenza della Banca Mondiale in **Serbia**, dove opera dal 2001, è, per priorità ed azioni realizzate, del tutto simile a quella fornita in Albania. Se, infatti, fino al 2004, la BM realizzava interventi i cui principi e linee guida erano quelli appositamente elaborati per i paesi che escono da situazioni di emergenza post-conflitto, a partire dal 2005, la strategia di assistenza per la Serbia è stata ridisegnata affinché si inserisca nel più ampio quadro di intervento delineato dal Processo di stabilizzazione e associazione. Dunque, come per l'Albania, le attività della Banca Mondiale in Serbia si concentrano sulle riforme strutturali, gli aggiustamenti macro-economici e lo sviluppo del settore privato. Attualmente, sono in corso di realizzazione 13 progetti (8 in Serbia e 5 nell'Unione di Serbia e Montenegro), molti dei quali operativi in ambito di infrastrutture ed energia. Inoltre, dato che, in generale, la BM mira a creare una economia ed un settore pubblico che siano autosostenibili nel medio - lungo termine, quasi tutti i progetti realizzati comprendono anche attività di *capacity* e di *institution building* che, come per l'Albania, si sostanziano, principalmente, in formazione a funzionari pubblici e attività di consulenza *on-the-job* presso enti locali e centrali. In totale, ad oggi, tra prestiti e doni, la Banca ha finanziato progetti per circa 550 milioni di dollari.

La Banca Mondiale realizza, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, la Banca di sviluppo del Consiglio e con la Cooperazione Italiana (quest'ultima soprattutto in fase di finanziamento) l'Iniziativa di Sviluppo Sociale per il Sud est europeo, un programma pluriennale cominciato nel 2000 rivolto ai Balcani Occidentali. Nell'ambito di questo programma vengono promosse azioni che favoriscano la coesione sociale attraverso l'integrazione delle minoranze etniche e dei gruppi che vivono al margine delle società e che contribuiscano a ridurre le tensioni sociali sia a livello regionale che a livello di paese. Con tale intervento, dunque, la BM si rivolge in maniera più diretta al rafforzamento della società civile, con un approccio più dal basso rispetto a quello seguito, in genere, nei propri interventi.

10 *Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo - UNDP*

Le attività di UNDP in **Albania** sono cominciate nel 1991: da allora, mette a disposizione, ogni anno, circa 8 milioni di dollari per progetti di sviluppo e assistenza tecnica. L'agenzia delle Nazioni Unite individua una serie di priorità e di obiettivi che si inseriscono nel quadro degli "Obiettivi del millennio" (MDG - *Millennium Development Goals*), fissati per il 2015: "Democrazia e governabilità" rappresenta una delle cinque aree prioritarie di intervento. UNDP ha un portafoglio di attività ad ampio raggio, con cui affronta il tema della democratizzazione sia a livello istituzionale (centrale e locale), sia a livello di società civile. Le attività progettuali si concentrano in ambito di riforma della pubblica amministrazione, decentramento e governi locali e rafforzamento della società civile. Nell'approcciare da una parte le istituzioni e, dall'altra, i cittadini e le sue organizzazioni, conduce azioni congiunte: l'obiettivo di incrementare la partecipazione popolare alla vita pubblica viene perseguito sostenendo, in tal senso, l'azione degli enti locali. Tale approccio appare coerente l'obiettivo di colmare la distanza tra popolazione e istituzioni.

Negli ultimi anni le priorità di UNDP in **Serbia** si sono spostate dalla fase di emergenza post conflitto ad una di sviluppo socio-economico, che favorisca le riforme in ambito di giustizia e di pubblica amministrazione, migliori l'accesso ai servizi pubblici essenziali e favorisca il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. Una delle 5 priorità per il paese individuate dall'Agenzia riguarda lo sviluppo istituzionale e la riforma della PA: ciò si traduce in azioni in ambito di riforma della pubblica amministrazione, attraverso una serie di attività volte al miglioramento della capacità di pianificazione e di gestione del personale amministrativo, e in azioni che favoriscano il decentramento e la *governance* locale, attraverso il supporto per attività di coordinamento tra enti locali e la formazione a funzionari pubblici. Anche in Serbia, l'intervento dell'UNDP pone particolare enfasi su azioni che favoriscano un avvicinamento tra cittadini e istituzioni: come per l'Albania, tale enfasi si sostanzia, principalmente, in attività rivolte agli enti locali ed a loro grado di autonomia.

11 La cooperazione bilaterale

12 Agenzia di sviluppo internazionale statunitense - USAID

In **Albania**, l'azione di USAID a sostegno della democrazia e della governabilità si realizza attraverso il sostegno a 3 organizzazioni non governative americane e a istituzioni locali e centrali. Le attività coprono un ampio spettro d'azione ma rivolgono una attenzione particolare al sostegno alla società civile ed alle sue organizzazioni. USAID sostiene e finanzia ONG locali per svolgere attività di monitoraggio sulla libertà dei media e per svolgere attività di monitoraggio durante le elezioni (come nel caso di quelle tenutesi nel 2005); promuove la mobilitazione della società civile attraverso il sostegno alla formazione dell'ACAC (*Albanian coalition anti corruption*) che realizza azioni di sensibilizzazione, di monitoraggio delle attività parlamentari e sondaggi sulla percezione del livello di corruzione istituzionale avvertito dalla popolazione. Svolge, inoltre, attività di sostegno istituzionale, in particolare affiancando le autorità locali per migliorarne le capacità gestionali e amministrative, attraverso assistenza tecnica e formazione e, a livello centrale, di supporto all'implementazione della legislazione esistente attraverso nuove norme e procedure (in particolare in ambito di conflitto di interessi e di norme sulla stampa).

Sviluppo delle comunità locali da un lato e democrazia e governabilità dall'altro sono due delle tre priorità individuate da USAID per la **Serbia**. I Programmi in corso di svolgimento a sostegno dello sviluppo delle comunità locali realizzano attività che coinvolgono la società civile e che rafforzino il livello di fiducia tra diversi gruppi etnici e religiosi. In particolare, l'agenzia americana è interessata, da una parte, a rafforzare la società civile e ad accrescere il numero di organizzazioni e, dall'altra, ad aumentare l'influenza dei governi locali a livello nazionale e a migliorarne il grado di risposta ai fabbisogni dei cittadini. Come UNDP, anche USAID adotta un approccio in cui, gli interventi rivolti alla società civile e quelli rivolti a livello istituzionale locale, concorrono al raggiungimento del medesimo obiettivo, quello di colmare la distanza tra cittadini e istituzioni. Tuttavia, l'agenzia americana, appare più dedita allo svolgimento di azioni dirette verso i cittadini e le organizzazioni civili, mentre UNDP si rivolge maggiormente al livello istituzionale locale.

Per sostenere i processi politici ed elettorali, USAID si avvale dell'azione di due istituti americani, il *National Democratic Institute* (NDI) e l'*International Republican Institute* (IRI), che lavorano a stretto contatto con i partiti politici locali per migliorarne i rapporti con i cittadini e, allo stesso tempo, per aumentare la partecipazione di questi ultimi alle elezioni. Il supporto diretto ai partiti politici è un'altra di quelle tipologie di attività, fino ad oggi realizzata da pochi, ritenuta fondamentale da Carothers per sostenere il processo democratico in un paese.

13 Agenzia di sviluppo internazionale svedese - SIDA

L'obiettivo principale del SIDA (*Swedish international development agency*) in **Albania** è di sostenere il paese nel processo di stabilizzazione e di associazione all'Unione europea attraverso attività di sostegno alla pubblica amministrazione, alla democrazia e ai diritti umani. A livello centrale, il SIDA svolge attività di supporto all'Istituto nazionale di statistica (INSTAT); a livello locale, affianca gli enti per sostenere il processo di decentralizzazione e migliorarne l'operatività. Realizza, inoltre, azioni volte a rafforzare la partecipazione attiva della popolazione delle aree rurali ai processi decisionali delle comunità locali.

Il SIDA è attivo in **Serbia** sin dai primi anni '90, soprattutto con attività di aiuti umanitari e di sostegno ai rifugiati, di sostegno al processo di democratizzazione del paese e di rafforzamento della legalità. In ambito di sostegno al processo di democratizzazione, l'agenzia realizza azioni volte al rafforzamento della società civile (avvalendosi, per questo, di 3 organizzazioni svedesi) con attività per promuovere la libertà di parola e dei media, i diritti dei minori e le organizzazioni di donne. A livello istituzionale, realizza azioni in ambito di riforma della pubblica amministrazione con attività di formazione presso 12 ministeri, cooperazione tra l'istituto di statistica svedese e quello serbo, la creazione di una Unione di municipalità e lo sviluppo di una banca dati presso il Dipartimento di cooperazione internazionale.

Sia in Albania che in Serbia, l'azione del SIDA appare maggiormente concentrata sul supporto istituzionale, sia a livello centrale che locale, rispetto a quello diretto in maniera più specifica ai cittadini ed alle organizzazioni civili.

14 Agenzia di sviluppo internazionale danese - DANIDA

Nel 1999 il Governo danese ha istituito il Fondo Fresta, una iniziativa nata per fornire supporto e assistenza tecnica in ambito, in particolare, di democratizzazione, di supporto della società civile e di cooperazione trans-frontaliera nell'area del sud est europeo. A partire dal 2004, il fondo è stato assorbito in una iniziativa più ampia, il Programma di prossimità, il cui obiettivo è quello di promuovere l'affermazione dei principi democratici e della legalità nei paesi che confinano con l'Unione europea. Il Programma, gestito congiuntamente dal Ministero degli esteri, dal Ministero dell'economia e dal Ministero dell'ambiente, comprende 10 sotto-programmi attivi in ambito di democratizzazione, buon governo, diritti umani e sviluppo della società civile; promozione di riforme legali per combattere la corruzione, il crimine organizzato e l'immigrazione illegale; supporto della capacità di sviluppo del settore pubblico. Le attività svolte nell'area del sud est europeo, riguardano, in particolare, la creazione di reti di organizzazioni della società civile che operano in ambito di media, diritti umani, giovani e rifugiati.

In **Albania**, le attività dell'agenzia danese riguardano, soprattutto, la cooperazione transfrontaliera con la Macedonia con priorità assegnata, in particolare, alla cooperazione tra i corpi di polizia dei due paesi.

In **Serbia** il DANIDA svolge attività di sostegno alla riforma del sistema legale e delle procedure di polizia, sviluppo delle capacità amministrative e buon governo, assistenza nell'acquisizione dell'*aquis* comunitario. Viene rivolta particolare attenzione ad azioni che rafforzino il livello di sicurezza del paese, elemento ritenuto cruciale per favorire il ritorno dei rifugiati.

Le priorità dell'agenzia danese, dunque, si inseriscono, in maniera coerente, nell'ambito del SAP e pongono un'enfasi particolare al rafforzamento o alla creazione di rapporti di cooperazione transfrontaliera tra i paesi dell'area²⁷.

²⁷ La cooperazione regionale e transfrontaliera rappresenta anche una delle due componenti dell'assistenza comunitaria prevista dallo strumento di pre-adesione - IPA 2007-2013 cui avranno accesso i 4 paesi "potenziali" candidati (tra cui Albania e Serbia); l'altra componente è quella relativa all'assistenza alla transizione e al rafforzamento istituzionale.

15 SDC – Agenzia svizzera per lo sviluppo e la cooperazione

L'Agenzia di cooperazione internazionale svizzera è impegnata in una serie di iniziative volte a promuovere il processo di democratizzazione in Serbia mentre non ha, in questo momento, attività in corso di realizzazione in Albania. Per quanto riguarda la **Serbia**, dunque, la promozione di politiche di buon governo rappresenta una delle priorità: attualmente, sono in corso di svolgimento 3 programmi pluriennali (2001-2007) che hanno a disposizione circa 9 milioni di euro. Essi operano direttamente a livello di municipalità e si rivolgono a funzionari locali ed ai cittadini. L'intervento dell'agenzia svizzera mira a rafforzare, da una parte, i governi locali e, dall'altra, la società civile: il rafforzamento della democrazia passa, dunque, da un miglioramento nella qualità e nell'efficienza dei servizi pubblici erogati dagli enti locali e da una maggiore partecipazione, da parte dei cittadini, alla vita pubblica. La cooperazione svizzera mira, perciò, a colmare la distanza tra i cittadini e le istituzioni locali della Serbia attraverso il sostegno al dialogo sociale e il rafforzamento del ruolo e delle capacità degli attori della democrazia locale.

16 DFID - Dipartimento per lo Sviluppo Internazionale Inglese

La cooperazione bilaterale inglese realizza una serie di attività progettuali finalizzate allo sviluppo socio-economico dell'area balcanica. In **Albania**, dove è presente dal 1993, il DFID ha realizzato programmi di assistenza tecnica e di aiuto umanitario per un importo pari a circa 50 milioni di euro. L'agenzia svolge, innanzitutto, una funzione di supporto all'implementazione, monitoraggio e valutazione del *Poverty Reduction Strategy Paper* albanese: in generale, le priorità di intervento del DFID si concentrano sullo sviluppo economico e rurale e sull'assistenza in ambito sanitario. In **Serbia**, dove è presente dal 2001, la tipologia di intervento ricalca quella implementata in Albania, con un indirizzo specifico verso settori quali l'energia e gli aggiustamenti macroeconomici ma, comunque, con una serie di interventi anche in ambito di riforme della pubblica amministrazione e di politiche del lavoro. Il DFID ha, finora, erogato un ammontare pari a circa 20 milioni di euro.

Nel 2001, il Governo Britannico ha istituito il *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP), gestito congiuntamente dal *Foreign and Commonwealth Office*, dal DFID e dal Ministero della Difesa. Nell'ambito dell'iniziativa, la strategia per i Balcani mira, specificamente, al consolidamento della democrazia e delle relazioni inter-etniche, alla lotta al crimine organizzato, al rafforzamento della sicurezza e al miglioramento dell'accesso alla giustizia. Nel 2003-2004, il budget a disposizione per le iniziative del GCPP è stato di circa 18 milioni di euro, di cui 6 destinati al consolidamento democratico. Il GCPP mira a rafforzare il processo democratico nei paesi SEE in particolare attraverso attività rivolte a gruppi emarginati per cause riconducibili al credo religioso, all'appartenenza etnica oppure al sesso: in sostanza, il suo intervento si rivolge, da una parte, alle minoranze ed alle organizzazioni della società civile e, dall'altra, al settore giudiziario.

17 Fondazioni e organismi privati

18 Open Society Institute

L'OSI in **Albania** realizza azioni volte, in particolar modo, al rafforzamento della partecipazione attiva da parte della cittadinanza ai processi economici, sociali e politici del paese ed è molto impegnata in attività di sostegno a ONG e ad associazioni della società civile, con l'obiettivo di sostenerle nello sviluppo e nella realizzazione di programmi rivolti, in particolare, a giovani e donne. Inoltre, i programmi tematici sulla *Governance* locale e sul Diritto, pongono l'enfasi sul miglioramento delle relazioni tra governo e cittadini, supportando il processo di decentramento amministrativo per favorire una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Il

campo di azione dell'OSI appare, da questa breve descrizione, molto specializzato: essa ha, infatti, individuato, come obiettivo generale, quello di favorire l'avvicinamento della popolazione alle istituzioni attraverso una maggiore partecipazione attiva ai processi decisionali, rivolgendo, perciò, la propria azione ad organizzazioni della società civile e ad enti locali.

In **Serbia**, come in Albania, l'OSI lavora a stretto contatto con organizzazioni governative (nazionali ed internazionali) e non governative, attive nel paese in attività di sostegno al rafforzamento democratico ed istituzionale. In particolare, essa si rivolge alle ONG, sostenendone le attività anche attraverso la formazione del personale. Il tema cui dedica maggiore attenzione è quello che riguarda il processo di stabilizzazione e di associazione all'UE: l'OSI affianca l'Ufficio per le relazioni con l'UE del Governo serbo in fase di elaborazione della strategia nazionale per l'associazione all'Unione europea. Collabora, inoltre, con l'UNDP, alla definizione ed alla stesura di una strategia nazionale di disseminazione delle informazioni riguardanti il processo di stabilizzazione e di associazione. Rispetto all'Albania, dunque, il raggio d'azione dell'OSI in Serbia appare più ampio e comprende, oltre ad interventi rivolti principalmente alla società civile (attraverso il supporto alle ONG), anche attività di rafforzamento istituzionale basate, in particolare, sul supporto pianificativo e gestionale e sull'avvicinamento delle istituzioni stesse alla popolazione, attraverso la comunicazione e l'informazione.