

L'insostenibile
cooperazione:
il caso di Pec-Peja.

Silvia Pandini

Novembre 2001

Indice della ricerca

Sunto Introduttivo

Nota metodologica sulla ricerca

1. Il ruolo guida in Kosovo: la difficoltà di fare ricerca.

2. Il caso Pec/Peja.
 - 2.1 Tutta e solo emergenza (necessità o comodità?).
 - 2.2 Salari e stipendi: istruzioni per distorcere l'economia locale.
 - 2.3 Lievito internazionale per gli affitti.
 - 2.4 Le risorse investite nei progetti: manca trasparenza.

Conclusioni.

Sunto introduttivo

Questa ricerca è stata curata nell'intento di evidenziare alcuni degli elementi che hanno caratterizzato l'intervento in Kosovo e di proporne un'analisi critica.

La permanenza sul territorio kosovaro e la collaborazione con operatori di Trentino con il Kosovo hanno fortemente caratterizzato questo lavoro e hanno permesso di comprendere e disegnare molte problematiche che uno studio da lontano avrebbe forse faticato ad identificare.

Pec/Peja¹ è la città più grande della parte nord – occidentale del Kosovo e da sempre gode di un'importanza strategica per il commercio e per i trasporti.

Secondo le stime più accreditate al momento² gli abitanti della città di Pec/Peja ammontano a 130.000 – 150.000 persone per lo più appartenenti alla comunità albanese³. I pochi esponenti della comunità serba ancora presenti sul territorio kosovaro dalla fine dei bombardamenti trovano rifugio nelle enclaves protette dalla forza militare internazionale KFOR.

Secondo dati rilasciati da UNHCR nel luglio 1999 la città di Pec/Peja e i suoi dintorni hanno rappresentato una delle zone più colpite dagli scontri: il 68% delle abitazioni private nei paesi limitrofi a Pec/Peja è stato severamente danneggiato o distrutto mentre in centro città la percentuale si attesta sul 58%. A questi danni vanno poi sommati quelli provocati dai bombardamenti NATO e che hanno interessato ponti, caserme e centri produttivi.

Al di là delle agenzie internazionali impegnate ufficialmente a supportare l'amministrazione ONU nella ricostruzione del Kosovo, stupisce la massiccia presenza di ONG e OG che hanno implementato progetti in quest'area. Il dato appare molto interessante perché a fronte di una popolazione che, lo ripetiamo, non supera le 150.000 unità si trovano ben 60 ONG che operano nella sola città di Pec/Peja.

Questo sovraffollamento ha creato e in alcuni casi esacerbato alcune problematiche. La pluralità degli attori internazionali presenti è spesso apparsa come un elemento limitante piuttosto che una potenziale risorsa.

¹ Si riportano, in ordine di apparizione, la dizione serba e quella albanese del nome della città senza sottintendere alcun ordine di importanza.

² Primavera 2001.

³ Vicino Pec/Peja nel paese di Gorazdevac trova rifugio una comunità serba composta da 1.000 persone.

Il materiale utilizzato per quanto riguarda il lavoro e la presenza della componente civile in Kosovo deriva da un questionario strutturato appositamente e distribuito nelle diverse sedi ai responsabili di progetto.

Un primo importante dato da registrare riguarda proprio le reazioni a questa operazione. Sono state molte le organizzazioni che si sono rifiutate di rilasciare informazioni riguardanti la propria attività e le proprie risorse. Questo da una parte ha limitato la portata della ricerca ma ha anche permesso di dimostrare come il principio della trasparenza sia ancora lontano da questo settore.

Le informazioni raccolte hanno comunque permesso di delineare un quadro piuttosto interessante che è stato scomposto in quattro categorie:

- Tempi di presenza sul territorio e progettualità – in questo caso su 24 organizzazioni che hanno risposto alla domanda, 5 avrebbero concluso l'attività a primavera 2001 e le altre, ad esclusione di un solo caso, non erano in grado di ufficializzare la propria presenza fino alla fine dell'anno anche a causa di forti incertezze riguardanti le risorse necessarie.
- Il trattamento economico degli operatori locali e internazionali e le distorsioni del tessuto socio-economico – con una certa approssimazione si può affermare che tra il 1999 e il 2001 circa 3.400 persone, nella sola Pec/Peja, abbiano lavorato con la Comunità Internazionale che ha dimostrato di non aver preventivato le potenziali distorsioni legate ad una politica salariale indiscriminata. Un medico locale assunto all'ospedale di Pec/Peja raggiunge i 300 – 350 marchi mensili mentre un locale assunto da una ONG come autista percepisce un salario che si attesta tra i 400 e gli 800 marchi a seconda dell'organizzazione. Il 13% delle risorse investite nei progetti sul campo viene assorbito dal personale internazionale che, potendosi permettere costi di vita più elevati rispetto agli standard locali, collabora a solidificare le distorsioni esistenti.
- Le risorse investite dalle ONG nella struttura operativa sul campo – in questo caso si è cercato di mappare i costi relativi agli affitti delle strutture utilizzate come sedi e degli appartamenti degli internazionali. Il 48% delle organizzazioni che hanno risposto paga un affitto, per le proprie sedi, compreso tra i 300 e i 2.000 DM mensili, il 29% sborsa tra i 2.000 e i 2.500 DM, il 14% paga tra i 3.000 e i 4.000 DM mentre il 9% va dai 4.500 ai 6.000 DM.

- Risorse investite nei progetti – questa è la parte più sofferente viste le insuperabili resistenze incontrate. Le 13 organizzazioni che hanno permesso il trattamento dei propri dati hanno investito, nel periodo compreso tra l'estate-autunno 1999 e dicembre 2000, circa 33 miliardi di lire.

Questa esperienza in Kosovo ha permesso di evidenziare molti elementi del fare cooperazione su cui sarebbe opportuno discutere: ONG che divengono sempre più spesso mere esecutrici di progetti che vengono pianificati in luoghi troppo lontani da quelli in cui vengono implementati, una politica dei finanziamenti che limita lo sviluppo a favore di un intervento finalizzato alla risoluzione della sola emergenza, una dimostrata incapacità di prevenzione del conflitto, una colpevole disattenzione dimostrata verso l'impatto dell'intervento nella risoluzione dei conflitti interni e non da ultimo un intervento civile che sembra non poter essere indipendente da quello militare.

Nota metodologica sulla ricerca

Questa ricerca è stata curata nel tentativo di evidenziare alcuni degli elementi che hanno caratterizzato l'intervento della Comunità Internazionale in Kosovo e proporre alcuni spunti di discussione. L'elemento interessante di questo lavoro deriva dalle conoscenze sviluppate nei cinque mesi di permanenza in Kosovo e Montenegro, attraverso i quotidiani confronti con le problematiche sottese al fare cooperazione e sviluppo e attraverso la preziosa collaborazione con operatori che sono stati capaci di direzionare i miei sforzi e di abbreviare i tempi di comprensione e approfondimento.

I dati riguardanti la presenza delle ONG sul territorio di Pec/Peja⁴ sono stati raccolti con l'ausilio di un questionario redatto in lingua inglese e distribuito personalmente ai responsabili di ogni organizzazione. Il questionario è stato strutturato seguendo alcune priorità quali:

- focalizzare l'attenzione sulla quantità di mezzi finanziari impiegati nei progetti e sulla permanenza della ONG nel territorio più che sui singoli progetti implementati,
- raccogliere informazioni finalizzate a comprendere il potenziale impatto che la presenza dell'organizzazione poteva comportare sull'equilibrio del territorio,
- non demotivare colui che si prestava a rispondere alle domande con quesiti complessi o con un eccessivo numero di domande.

La necessità di rispettare queste priorità ha portato alla definizione di un questionario dotato di 14 domande e idealmente diviso in due parti:

la prima, che comprendeva anche i quesiti più impegnativi in ordine di tempo di compilazione, comprendeva domande che si limitavano alla descrizione del campo di attività dell'organizzazione e dei progetti implementati nell'ultimo anno, la seconda invece era incentrata su informazioni di tipo finanziario, che sono state accuratamente limitate alla richiesta della cifra investita nei progetti, ad informazioni sullo stipendio medio di collaboratori locali e internazionali coinvolti nell'attività dell'organizzazione in questione e infine alle spese di affitto dei locali utilizzati come sede di lavoro e degli appartamenti. Infine sono stati proposti quesiti riguardanti il numero di operatori locali e internazionali che, a vario titolo, partecipano alle attività.

⁴ Il nome della città è riportato in lingua serba e in lingua albanese. L'ordine di apparizione non sottintende alcun ordine di importanza nelle relative lingue.

Prima di avviare i lavori si è riconosciuta l'utilità insita nella partecipazione alle riunioni settimanali organizzate, a Pec/Peja, dall'Alto Commissariato per i Rifugiati, responsabile della gestione e dell'organizzazione del I Pilastro all'interno della struttura UNMIK. Questi incontri hanno permesso di conoscere da vicino alcune delle dinamiche di interazione tra le organizzazioni e la sovrastruttura disegnata da UNMIK e hanno dato un minimo di visibilità alla ricerca che stava per essere sviluppata.

Il progetto è stato innanzitutto presentato ai rappresentanti UNHCR in separata sede e poi introdotto nell'ordine del giorno della riunione successiva.

In occasione di quell'incontro e di altri con esponenti delle agenzie ONU, furono spese parole positive sul potenziale di interesse della ricerca ma si sottolinearono più volte le difficoltà che si sarebbero incontrate nella fase di raccolta del materiale. L'esperienza pregressa, tentata da UNMIK, relativa alla compilazione di una scheda conoscitiva riguardante l'attività e i progetti delle organizzazioni presenti sul territorio dell'intero Kosovo, aveva dato risultati assai scadenti visto l'esiguo numero di ONG che aveva risposto alla richiesta. La riunione nella sede di UNHCR fu affrontata con l'idea di presentare al maggior numero possibile di organizzazioni la ricerca, tastare la disponibilità di coloro che erano presenti e la sostenibilità del progetto di lavoro.

Proprio in quella occasione si sono avuti i primi sentori di quello che sarebbe in seguito divenuto il problema principale del progetto: molte delle organizzazioni contattate si sono rifiutate di mettere a disposizione i propri dati sulle risorse finanziarie. I quesiti in questione creavano disappunto, anche in quelle realtà che ricevevano finanziamenti pubblici e per le quali la trasparenza avrebbe dovuto comportare la pubblicazione del bilancio dell'attività svolta.

Ma ritorniamo alla definizione del questionario. Per quanto riguarda la nazionalità delle ONG la scelta è stata quella di dare priorità alle organizzazioni italiane e, in secondo tempo, a tutte le altre seguendo un ordine che permettesse di dare un quadro il più completo e rappresentativo possibile, tentando di raccogliere materiale su tutte le nazionalità presenti.

Per quanto concerne l'impatto dell'intervento sul territorio in termini di progetti implementati, si è cercato di individuare un campione capace di comprendere le attività più piccole e quelle progettualmente e finanziariamente più importanti. Riuscito solo parzialmente il tentativo di contatto e distribuzione del questionario attraverso le riunioni di UNHCR, si è proceduto con il contatto diretto dei responsabili delle diverse organizzazioni.

Una volta aggiornato il prospetto delle ONG operanti sul territorio disegnato da UNHCR, si è proceduto all'individuazione delle sedi e ad una serie di colloqui individuali al fine di presentare e motivare la ricerca.

La risposta è stata molto varia: dalle organizzazioni che si sono rifiutate di rilasciare qualsiasi tipo di informazione a quelle che invece hanno compilato il questionario in tutte le sue parti, passando attraverso i casi di quelle che hanno accuratamente evitato di fornire dati riguardanti l'impegno finanziario. Le resistenze sono state molte e in molti casi si sono dovuti susseguire molti colloqui per convincere a rilasciare almeno una parte delle informazioni richieste. Delle 40 organizzazioni contattate poco più della metà hanno restituito il questionario totalmente o parzialmente completato nelle sue parti, mentre le rimanenti hanno rifiutato la compilazione.

1. Il ruolo guida in Kosovo: la difficoltà di fare ricerca.

Definire l'ammontare di risorse investite nell'intero Kosovo dal momento in cui la guerra è cessata è impresa difficilmente attuabile, tante e variegata sono state le fonti da cui si è attinto per sviluppare i progetti e tante e variegata sono state le modalità di implementazione sul terreno.

Il territorio di questa provincia jugoslava è poco più grande della nostra Umbria e, in relazione alle sue dimensioni e ai parametri della cooperazione allo sviluppo, ha assorbito una quantità di investimenti senza ombra di dubbio massiccia.

L'attenzione internazionale riservata alle questioni di questa piccola realtà ha subito importanti modifiche nel corso di questi ultimi anni. Nonostante il Kosovo vivesse fin dagli anni '80 forti conflitti intestini tra le comunità che lo abitavano, la presenza internazionale è stata contenuta fino dopo l'intervento armato della NATO.

Tra i pochi internazionali che operavano in questa regione prima degli avvenimenti bellici, si può segnalare la presenza a Pec/Peja dell'Associazione Papa Giovanni XXIII che, con l'operazione Colomba, ha tentato di riavvicinare le parti in lotta costruendo solide relazioni di fiducia e ha tentato di controllare il conflitto all'interno di piccole comunità attraverso una paziente opera di condivisione della vita quotidiana, fino all'ordine di evacuazione che ha preceduto i bombardamenti NATO.

L'attenzione delle organizzazioni umanitarie ha tardato ad organizzarsi. La Comunità Internazionale ha sempre proposto uno schema di intervento che, all'aggressione

militare, faceva seguire il guanto di velluto delle organizzazioni internazionali. Il fallimento diplomatico è stato accompagnato, nell'ordine, dall'impiego della forza militare e dall'attività umanitaria di ONG e Agenzie. Un'organizzazione che, in Kosovo, si è inceppata. Infatti, nonostante i piani di intervento militare fossero pronti da tempo e agenzie e OI fossero a conoscenza dell'emergenza in atto, l'intervento civile a supporto della popolazione non si è dimostrato all'altezza della situazione, almeno nella fase iniziale.

È difficile dimenticare il bilancio dei morti inghiottiti dal campo rifugiati di Blace, in Macedonia. Da quel momento in poi crebbero il numero e la tipologia di organizzazioni che intervennero a supporto di profughi e rifugiati.

A seguito della resa di Milošević e dell'emanazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite della Risoluzione n. 1244, il contingente internazionale KFOR entrò in Kosovo. Pochi giorni dopo iniziò un imponente movimento di rientro da parte della comunità albanese, un contro-esodo che colse di sorpresa la stessa comunità internazionale che, non solo non riuscì ad organizzare il movimento migratorio, ma non riuscì nemmeno ad evitare episodi di violenza ai danni delle comunità serbe e rom che stavano abbandonando i territori.

Secondo statistiche UNHCR la popolazione rientrava in Kosovo al ritmo di 500 persone al giorno. Al loro seguito moltissime ONG ed Organizzazioni Internazionali iniziarono a progettare e attuare programmi sul campo.

Per meglio comprendere le forti difficoltà emerse durante quel delicato periodo, risultano indicative le parole di Marco Vitale, Commissario Delegato per la Gestione Fondi Privati della Missione Arcobaleno:

“...l'attività in Kosovo si è avviata lentamente, sia perché il quadro interno e gli interlocutori del governo locale non erano all'inizio definiti, sia perché le organizzazioni umanitarie già duramente impegnate in Albania, e la nostra stessa Gestione, dovettero realizzare un non facilissimo riorientamento delle attività e, spesso, una ristrutturazione dei progetti in corso, a causa del rapido e tumultuoso rientro dei kosovari.”⁵

Le attività delle diverse ONG si affiancavano e, in certo qual modo, si inserivano nella struttura operativa definita da UNMIK.

⁵ A cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Missione Arcobaleno Gestione Fondi Privati, Rendiconto al 30 giugno 2000, Novara, luglio 2000.

La missione ONU aveva suddiviso l'intervento in quattro aree di priorità⁶ e aveva affidato ciascuna area a quella organizzazione internazionale che, per esperienze pregresse, risultava essere la più idonea alla gestione del compito. Così l'amministrazione civile è ricaduta sotto la responsabilità dell'ONU, l'assistenza umanitaria sotto UNHCR, il processo di ricostruzione delle istituzioni è stato affidato all'OSCE⁷ e la ricostruzione materiale all'Unione Europea. Tutta questa struttura ricadeva sotto la supervisione e la guida del Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

All'interno di questo intricato disegno dovevano inserirsi le numerose organizzazioni che già operavano sul territorio, al fine di rendere l'intervento il più coordinato e concreto possibile. L'elevato numero di organizzazioni intervenute nell'emergenza del Kosovo e la loro varietà in termini di progetti implementati, hanno reso questa fase di collaborazione e di inserimento negli schemi organizzativi creati dalla missione ONU un compito non facile. In molti casi le ONG avevano pianificato il proprio progetto da implementare indipendentemente o comunque precedentemente ai riscontri che si potevano avere sul campo.

Le modalità con cui vengono finanziate le attività delle ONG aggrava una tendenza che caratterizza molte organizzazioni. Esse, spesso, non operano seguendo una propria progettualità, ma divengono mere esecutrici di progetti pianificati in separata sede e affidati alla loro comprovata esperienza. Un finanziamento bilaterale che recide il potenziale insito nel legame dell'ONG con il territorio e che non permette alcuna programmazione temporale che superi l'implementazione del singolo progetto.

L'accusa che viene mossa in alcuni ambienti riguarda la sovrapposizione tra due organismi come l'ONG e la GO che, nati con differenti schemi operativi, sembrano ormai giunti ad una rassomiglianza fin troppo evidente. Questa estraneità della fase progettuale unita all'assenza di coordinamento sulla gestione e sull'indirizzo delle risorse possono facilmente spiegare le difficoltà sperimentate soprattutto nelle fasi di coordinamento e di razionalizzazione degli interventi che piovevano da ogni parte.

In Kosovo hanno operato una vasta serie di realtà: dall'organizzazione internazionale, come UNHCR, agli organi governativi, come Cooperazione Italiana, a ONG, Associazioni ed Enti Locali, come le Province di Trento e Bolzano.

⁶ Amministrazione civile della regione, assistenza umanitaria alla popolazione, processo di ricostruzione delle istituzioni e ricostruzione.

⁷ Organisation for Security and Cooperation in Europe.

Alcuni hanno definito questa presenza della comunità internazionale un “circo umanitario”: massicci investimenti, numeroso personale e progetti dall’impatto discutibile. La cooperazione, all’occorrenza, garantisce un’ottima visibilità mediatica con il rischio di far prevalere l’immagine sulla sostanza degli sforzi che si stanno attuando. Gestire tutto questo non è facile, gestirlo bene lo è ancora di più.

Significativa, a questo proposito, appare la testimonianza di Mario Morcone, ora prefetto di Arezzo, che trascorse sette mesi in Kosovo e che fu amministratore regionale delle forze ONU a Mitrovica. Egli ricorda come, per quanto riguarda la maggior parte dei progetti, essi fossero:

“...estremamente frammentati...gli interventi delle singole nazioni si sono concentrati nei distretti dove esse avevano responsabilità militari. Ma in questi casi l’amministrazione ONU non controllava la gestione finanziaria. Arrivava la delegazione di un paese, gli si prospettava una serie di problemi, li si indirizzava verso le priorità...ma i paesi operavano direttamente attraverso le ONG o le agenzie ONU. L’intervento è estremamente frastagliato e quello che si è fatto è stato soprattutto grazie ai finanziamenti bilaterali.”

Un’altra testimonianza importante in questo senso è stata raccolta in un colloquio svoltosi con il sindaco internazionale della municipalità di Pec/Peja nominato da UNMIK. Riferendosi a quanto fatto dalla Comunità Internazionale nei due anni successivi al conflitto affermava:

“...si è lavorato molto ma con poca organizzazione e soprattutto con scarsa pianificazione. L’emotività ha avuto un ruolo predominante...Il procedere dei lavori è stato appesantito soprattutto dall’incertezza riguardante i fondi necessari per proseguire. Anche ora che il periodo di emergenza è alle nostre spalle, non possiamo contare su una quantità di finanziamenti certa e ben definita. UNMIK non ha mai avuto il controllo totale delle somme spese nelle diverse tipologie di progetti. L’intervento dei diversi paesi spesso avviene attraverso le ONG di riferimento, escludendo i contatti con l’amministrazione internazionale. Molte categorie di spesa sfuggono ancora totalmente al nostro controllo.”⁸

Torniamo al problema della quantificazione dell’intervento a livello dell’intero Kosovo. Per quanto il territorio di questa regione jugoslava sia geograficamente contenuto, gli investimenti sono stati ingenti e soprattutto i canali di provenienza i più disparati.

Una ricerca del Consorzio Italiano di Solidarietà⁹ ha tentato un lavoro di quantificazione dei fondi destinati a progetti per l'assistenza umanitaria in Kosovo e i dati raccolti disegnano un panorama difficile da delineare e quindi parziale ma molto interessante. Nel 1999 le 11 Agenzie ONU presenti in Kosovo hanno ricevuto, per la realizzazione dei loro progetti, 631 milioni di dollari sui 679 richiesti mentre all'interno dei fondi destinati allo sviluppo del Sud-Est europeo sono stati 250 i milioni di dollari destinati al Kosovo sui 660 totali stanziati per l'intera area. A tutte queste fonti vanno ovviamente aggiunte le spese sostenute dalle numerosissime ONG, associazioni ed Enti Locali intervenuti direttamente sul campo nonché dalla componente militare, che ha coadiuvato la missione civile internazionale e ha affiancato l'intervento umanitario implementando lei stessa alcuni progetti.

Viste le difficoltà insite in un tentativo di quantificazione delle risorse impiegate a livello dell'intero Kosovo, si è scelto di focalizzare l'attenzione su di un'area più ristretta, come quella della municipalità di Pec/Peja, ma significativa per capire le dinamiche prevalse in quello che erroneamente si pensava essere l'ultimo intervento della Comunità Internazionale nell'area balcanica.

2. Il caso Pec/Peja.

I dati di cui ci si è avvalsi per la definizione di quali e quante realtà operano sul territorio derivano in primo luogo dall'archivio di UNHCR, che gestisce il pilastro relativo all'assistenza umanitaria, da documenti compilati da OSCE, da informazioni elaborate e rilasciate dalla MNB-W¹⁰ stanziata a Pec/Peja e, non da ultimo, dal contatto sul campo.

Il primo prospetto di cui si è entrati in possesso è stato fornito dall'ufficio centrale di UNHCR a Pec/Peja e contempla 64 organizzazioni che operano da Pec/Peja a Pristina, nella zona orientale del paese. Espungendo dall'elenco, aggiornato alla prima metà di ottobre 2000, le poche realtà attive solo fuori Pec/Peja, rimane comunque un numero sufficientemente elevato: sono 60 le ONG che lavorano su di un territorio che, secondo le stime più accreditate, accoglie tra le 130.000 e le 170.000 persone.

⁸ Intervista al Sindaco UNMIK fatta nel dicembre 2000 presso la sede della municipalità di Pec/Peja.

⁹ *La pace intrattabile. Kosovo 1999-2000. Radiografia del dopo-bombe*, Asterios Editore, Trieste 2000.

¹⁰ La Brigata Multinazionale West con sede a Pec/Peja ricade sotto il comando delle forze italiane con le quali collaborano elementi provenienti dal contingente spagnolo, portoghese e argentino.

Le informazioni richieste alla cellula operativa G5 della MNB-W, competente dei contatti con le ONG, non si discostano molto da quanto detto sopra. Le poche differenze sono imputabili al diverso periodo di riferimento. Il documento redatto dalla MNB-W, infatti, fa riferimento al dicembre 2000.

Occorre sottolineare che il periodo compreso tra ottobre e novembre 2000, quando hanno avuto inizio i lavori per questa ricerca, ha segnato la fine di molti progetti implementati. Molte organizzazioni avevano completato la propria esperienza in Kosovo e avevano ridotto l'attività a semplice monitoraggio o addirittura chiuso molte delle sedi sparse sul territorio, concentrando i propri sforzi organizzativi a Pristina, forse in attesa di nuovi sviluppi nelle regioni di Macedonia o Serbia.

Il documento redatto da OSCE ricostruisce un profilo un pò scarno della municipalità ma utile, soprattutto nella parte in cui presenta le principali organizzazioni locali e internazionali presenti a Pec/Peja divise per settori di intervento. Questo elaborato è precedente, in ordine di tempo, agli altri due menzionati, ma può essere agilmente completato con i dati più recenti che si ottengono da UNHCR e dalla KFOR.

Main local NGOs based in the Pec/Peja municipality

Name	Main focus
CDHRF	Human Rights
Mother Teresa	Humanitarian Aid
Women Forum	Women issues
Woman 2000	Psyco-social help for women
Arti Kombetar	Culture
Ulpiana	Humanitarian Aid
Albanian Egyptian Association	Humanitarian Aid
Merhamet (Muslim Slav)	Humanitarian Aid
F.L.A. Regulation	Legal protection for women
Ecology Association	Environment
Writers Association	Culture
Roma Association	Humanitarian Aid
Artists Association	Culture

International NGOs active in the Pec/Peja municipality

Sector	Organisations: ongoing projects	Organisations: planned projects
Agriculture	COSPE, MCI, DRC, GOAL	MCI, DRC, GOAL
Food and NFI distribution	AiBi, MCI, MPDL, IMB, SAH, SC, Concern, WBT/KOFF	MCI, SAH, ISI, JEN
Shelter	CESVI, IRC, ISI, MedAir, SRC, GOAL, RTI, CNE, CICa, SAH, AEDES	SRSC, RTI, CNE, CICa
Infrastructure	COOPI	COOPI
Water/Sanitation	IRC, SFK, SRC	
Education	MPDL, SRC, GOAL, AiBi, SC, WCH, ATI, IRC, CCF, ECT, ADAB, CICa	MedAir, IRC, GOAL, MPDL, SRC, Concern, CNE, ADAB, ATI, WBT/KOFF, MCI
Health	CESTA, CESVI, ICS, GVC, MSF, SRC, PSF, WCH, SAH, ADAB, Concern, ICMC	CESTAS, MedAir, CNE, GVC, ICS, IMB, SAH, ADAB
Children and Youth	ATI, AiBi, ECT, SC, CCF, IRC, LVIA, Concern, JEN, CICa, ADAB, PFG, WCH, NRC	ATI, LVIA, DRC, SC, JEN, CNE, CCF, WBT/KOFF, CICa, ADAB, MPDL
Women issues	DRC, IRC, ISI, Concern, JEN, ECT, NRC	LVIA, JEN, CCF, WBT/KOFF, MCI, CNE
Community services	DRC, JEN, CICa, PINF, ICMC, DRA	SC, MPDL, JEN, CICa
Income generation	ICMC, SAH, MCI, GOAL	MCI, ICMC, SRC, CNE, SAH
Human rights	DRC, CICa, ADAB, MSF, NRC, IRC	DRC, SC, CICa, ADAB, CNE
Legal issues	ADAB, MSF, NRC	
Minorities	AiBi, MSF	Concern, ICMC

A questi prospetti va aggiunto quello relativo alle Organizzazioni Internazionali e alle Agenzie che operano sul territorio:

Name	Main focus
UNDP	Village environment and rehabilitation program, reconstruction, electricity program
UNICEF	Public sector education, immunisation programs, psychological programs, mine awareness training
IOM	Ex-combatants rehabilitation, TMK training, support for Kosovar returnees
WHO	Health issues
WFP	Monitoring food distribution
ICRC	Tracing missing persons, minority protection, reconstruction
Cooperazione Italiana	Reconstruction and technical support for General Hospital
USAID	Community development

Si cita per ultima la KFOR, non certo per ordine di importanza in merito ai progetti implementati.

Tramite la cellula operativa G5, la Brigata Multinazionale West interviene direttamente sul territorio dando vita anche a progetti indipendenti dalla struttura UNMIK e che appartengono, generalmente, a queste tre categorie:

ricostruzione, protezione della salute pubblica, salvaguardata attraverso attività di sminamento e attraverso interventi sanitari nel caso in cui la struttura ospedaliera civile di Pec/Peja non sia sufficientemente attrezzata oppure ogni qualvolta sia ritenuto necessario e, infine, attività volte alla protezione delle minoranze. La KFOR, infatti, si occupa anche della protezione e del monitoraggio di quella parte di popolazione, appartenente alle comunità serba e rom, ancora presente sul territorio.

Come si può facilmente notare dalla tabella che descrive il campo di intervento ed enumera le organizzazioni che vi implementano progetti, il numero di realtà che opera in ogni campo di attività è notevole e di conseguenza lo sono, anche a colpo d'occhio, le

risorse potenzialmente investite. Ovviamente ognuna di queste organizzazioni ha a disposizione un budget diverso ma, cosa forse più importante per comprendere meglio le problematiche che possono insorgere in casi di “sovraffollamento” come questo, ha un bagaglio di esperienze e una concezione dell'intervento e delle sue modalità di attuazione molto diversa.

Questa diversità nell'interpretazione e quindi nella gestione dell'intervento ha provocato non pochi problemi, soprattutto a chi aveva il compito di coordinare queste realtà eterogenee.

A Pec/Peja, come in altre parti del Kosovo, UNHCR ha organizzato incontri settimanali per mantenere i contatti tra le diverse realtà che operavano sul territorio e promuovere uno scambio di informazioni il più particolareggiato possibile. Alle riunioni generalmente partecipa un rappresentante per ogni organizzazione, ma in molti casi sono intervenuti ufficiali UNMIK ed esponenti del G5. L'intento è quello di far interagire le diverse organizzazioni attraverso lo scambio delle reciproche esperienze e attraverso il racconto delle difficoltà incontrate.

Purtroppo le cose non sono così semplici come appaiono. Il numero di coloro che intervengono è contenuto e le informazioni rilasciate, in qualche caso, rischiano di essere pianificate. Sembra che il progetto e la sua implementazione siano un affare riservato ai componenti dell'organizzazione. Ognuno lavora per sé. Ovviamente questo atteggiamento può creare non pochi problemi in un territorio che accoglie meno di 200.000 abitanti e 60 ONG. Può accadere che la distribuzione dei progetti sul territorio sia sproporzionata o che nello stesso villaggio lavorino più organizzazioni che implementano progetti nello stesso settore o che la stessa famiglia riceva quattro stufe distribuite da quattro diverse organizzazioni. Questi sono alcuni degli inconvenienti creati da una rete informativa poco strutturata e da un coordinamento parziale.

Le responsabilità sono equidistribuite. Da una parte UNMIK, gravato da innumerevoli compiti, non è stata in grado di porre sotto il proprio controllo l'attività delle organizzazioni che operavano in Kosovo, nonostante fosse l'organismo responsabile, almeno sulla carta, dell'amministrazione del territorio e quindi fosse dotata dell'autorità necessaria a renderla il riferimento più importante. Dall'altra le organizzazioni, che in alcuni casi hanno dimostrato poca collaborazione con gli organi di UNMIK e che si sono spesso chiuse nell'attuazione dei propri progetti, dimostrando scarsa attenzione per il coordinamento a livello aggregato e soprattutto scarsa capacità di intravedere gli sviluppi di lungo periodo del proprio operato.

In questa riflessione entra una tematica importante che riguarda la professionalità e la preparazione del personale della Comunità Internazionale che interviene in questi territori colpiti da conflitti, anche se esula dall'obiettivo della ricerca.

In realtà come quella del Kosovo, dove un numero spropositato di organizzazioni, rispetto alle dimensioni della regione, è intervenuta nel periodo di emergenza, si sono viste organizzazioni molto diverse tra loro: a fianco di coloro che, forse grazie ad un'esperienza pluriennale, attuavano una collaborazione che poteva portare ai risultati migliori in termini di progetti implementati, altri, con meno esperienza o semplicemente alle prime armi, non riuscivano a fare altrettanto.

A questo proposito può essere utile tracciare le linee salienti di COSPE una tra le tante esperienze che, in Kosovo, sono inciampate in errori che hanno fortemente limitato l'impatto della propria progettualità.

Quest'organizzazione italiana ha operato a Pec/Peja ed ha sviluppato un progetto in tre fasi che prevedeva la riattivazione dell'attività dei piccoli contadini, la loro evoluzione da un tipo di agricoltura di sussistenza e autoconsumo fino a giungere alla definizione di una cooperativa per la trasformazione delle derrate alimentari secondo le moderne tecniche di produzione.

Marco Vitale, Commissario Delegato per la Gestione Fondi Privati della Missione Arcobaleno, così parlava di COSPE a maggio 2000:

“...COSPE si è mossa con accortezza e professionalità...è mia convinzione che l'approccio di COSPE sia eccellente e che la persona che dirige l'operazione sia decisa, competente, realizzatrice...credo che questa realizzazione possa diventare esempio e riferimento per tutta l'agricoltura kosovara.”

Purtroppo così non è stato. Se, da una parte, COSPE ha saputo differenziarsi dagli altri attori internazionali per aver utilizzato per il progetto di sviluppo un fondo inizialmente destinato a progetti d'emergenza, d'altra parte ha ripercorso molti errori condivisi da altre organizzazioni. Ha mancato di strutturare relazioni con le comunità, non ha intessuto rapporti con potenziali finanziatori e non si è preoccupata di valutare la sostenibilità del progetto.

Così, dopo aver investito tutti i fondi provenienti dalla Missione Arcobaleno, ossia tutti i fondi di cui poteva disporre, nella realizzazione delle strutture, non è stata in grado di assicurare la somma necessaria per avviare l'attività. Ovviamente il piano è fallito e l'intera struttura è stata ceduta a UNMIK che, non potendo investire somme importanti per avviare un singolo progetto, non ha potuto fare altro che apporre il cartello “in

vendita”. Così quasi due anni di lavoro e più di due miliardi di lire sono stati impiegati in un progetto che non darà alcun frutto, se non quello di aver creato l'ennesimo meccanismo assistenziale e molte aspettative purtroppo deluse.

Ritorniamo alle organizzazioni intervistate. Tra quelle operanti nella municipalità di Pec/Peja coloro che hanno aperto la proprie banche dati e ne hanno permesso il trattamento appartengono, come già detto, ad una categoria ristretta e così definita:

Nome dell'organizzazione
ADAB
Associazione Amici dei Bambini – AiBi
Bergamo per il Kosovo
Caritas italiana – delegazione nord-est
Centro di Educazione Sanitaria e Tecnologie Appropriate Sanitarie – CESTAS
Cooperazione Internazionale – COOPI
Cooperazione Italiana
Comunità Internazionale di Capodarco – CICA
Croce Rossa Italiana – CRI
Croix Rouge Suisse – CRS
EDUCAID
German Red Cross – GRC
GOAL
Intersos
Istituto Sindacale per la Cooperazione Internazionale – ISI
Japanes Red Cross Society – JRC
MEDAIR
Norwegian Peoples Aid – NPA
Norwegian Refugee Council – NRC
Premiere Urgence
Provincia di Bolzano
The European Children's Trust – ECT
THW
Trentino con il Kosovo

A questo vanno aggiunti i dati rilasciati dalla Missione Arcobaleno, che non ha direttamente implementato progetti ma ha collaborato con altre organizzazioni presenti fornendo una parte delle risorse necessarie.

Il numero delle organizzazioni contattate supera di molto quello dei questionari raccolti. Molte si sono categoricamente rifiutate di rilasciare qualsiasi tipo di informazione, come l'International Committee of Red Cross, altri, come COSPE, come la Japanese Emergency NGO e Medicine Sans Frontieres, hanno dato piena e ripetuta disponibilità ma senza alcun risultato effettivo, altri ancora, come il Movimento per la Paz e la Libertad, stavano terminando l'attività e non erano in grado di fornire alcun dato, altri, come Mercy Corps International, non potevano più contare su di un pieno controllo da parte del personale internazionale, che si era definitivamente trasferito a Pristina, e aveva delegato gran parte dell'attività al personale locale, con il quale non è stato molto facile interagire.

Una questione importante riguarda l'effettiva capacità descrittiva del campione individuato da questa ricerca, quanto esso possa effettivamente rappresentare la complessità degli organismi intervenuti per tamponare l'emergenza in Kosovo.

Si ritiene che le 24 organizzazioni intervistate siano in grado di disegnare un quadro sufficientemente complesso nei termini della tipologia di attività umanitaria effettuata e delle risorse investite. Per quanto riguarda l'impatto di questi organismi, l'analisi effettuata sui dati ottenuti ha dimostrato che, esclusa una parte, pari ad un quarto delle organizzazioni intervistate e classificabili come realtà medio – piccole, tutte le altre hanno potuto contare su strutture e disponibilità economiche consistenti. Il campione su cui è stata impostata la ricerca è quindi sufficientemente vario per poterne apprezzare la rappresentatività.

Al fine di una maggiore comprensione delle informazioni raccolte, si è ritenuto utile e necessario catalogarle e suddividerle in quattro diverse categorie:

1. tempi di presenza delle organizzazioni sul territorio e tempi per la realizzazione dei progetti;
2. trattamento del personale locale e internazionale che collabora per la realizzazione delle attività;
3. risorse investite nella struttura;
4. risorse investite nei progetti.

Questa semplice suddivisione permetterà di trattare le informazioni in maniera trasversale rispetto alle singole ONG interpellate e permetterà di avere una visione più complessa della situazione che si sta tentando di descrivere e commentare.

2.1 Tutta e solo emergenza (necessità o comodità?).

Per quanto riguarda la prima categoria quasi tutte le organizzazioni hanno cominciato ad operare nell'estate del 1999, subito dopo il cessate il fuoco della NATO. Il tempo di permanenza di queste ONG è fortemente influenzato dalla quantità di investimenti su cui possono contare e questo a sua volta è uno degli elementi che ha contribuito a circoscrivere le tipologie del progetto che si intendeva implementare sul campo e a puntare quasi tutta l'attenzione sull'emergenza.

Per quanto riguarda le ONG italiane, il 63% delle organizzazioni intervistate ha ricevuto il sostegno economico della Missione Arcobaleno per l'implementazione di progetti in diversi settori. Questi fondi, raccolti grazie a contributi privati, per alcune di queste organizzazioni rappresentavano l'unica linfa e la conclusione della Missione Arcobaleno, avvenuta a gennaio 2001, ha comportato molte difficoltà tra le quali, sicuramente, la ricerca di nuovi finanziatori.

Questa incertezza riguardante il finanziamento dei progetti nel lungo periodo porta inevitabilmente alla riduzione del numero di progetti e ad abbracciarne alcuni la cui progettazione assorbisse il minor tempo possibile e la cui realizzazione potesse essere assicurata nel breve periodo. Di qui, probabilmente, la scelta, operata da molte ONG italiane e non, di concentrare i propri sforzi prevalentemente sulla ricostruzione delle strutture danneggiate o distrutte dalla guerra, limitando gli impegni nei confronti di progetti che avrebbero richiesto lunghi tempi di realizzazione e una seria politica di finanziamento.

Un impegno in progetti di sviluppo comporterebbe risorse e tempi di realizzazione ben diversi da quelli che si sono sperimentati in Kosovo fino ad ora, ma necessiterebbe anche di una certa sicurezza a livello istituzionale per quanto riguarda il futuro del paese, cosa che per il Kosovo non è ancora avvenuta.

Elementi come la quantità degli investimenti, la certezza della loro destinazione, le difficoltà nel coordinamento e altri non meno importanti di politica internazionale hanno costruito una tipologia di intervento, per quanto riguarda la città di Pec/Peja e il Kosovo, che ha privilegiato progetti sicuramente necessari, come la ricostruzione delle strutture funzionali alla vita sociale, ma che ha messo in secondo piano ciò che invece

doveva volgere alla ricostruzione del tessuto sociale messo a dura prova da un ventennio di situazione conflittuale.

Ritornando alla questione riguardante la permanenza delle ONG sul territorio, e di conseguenza della continuità assicurata ai loro progetti, indicativo il fatto che, delle 24 organizzazioni intervistate, cinque dichiarassero che già dalla metà del 2001 avrebbero concluso la propria attività a Pec/Peja e che tutte le altre, tranne il Tavolo Trentino per il Kosovo che ha assicurato una permanenza triennale a partire dal 1999, non fossero in grado di ufficializzare la propria presenza anche per il 2001.

2.2 Salari e stipendi: istruzioni per distorcere l'economia locale.

La seconda categoria riguarda il trattamento del personale locale e internazionale che collabora a vario titolo nelle attività di organizzazioni governative, non governative e nelle agenzie internazionali che operano sul territorio di Pec/Peja.

Il primo dato che emerge dalla lettura dei questionari riguarda la mancanza di una politica uniforme, all'interno dei vari soggetti che costituiscono la Comunità Internazionale, nel campo della retribuzione del personale. Questo non nel senso che si verificano forti divergenze nel livello di salario delle varie organizzazioni (che pur vi sono), ma nel senso che UNMIK non è mai intervenuta a regolamentare o perlomeno proporre una linea comune di comportamento al fine di individuare e analizzare l'impatto che questi trattamenti avrebbero potuto comportare sull'economia del luogo.

Mary B.Anderson¹¹ sottolinea come un divario eccessivo tra i salari corrisposti al personale internazionale e quelli corrisposti al personale locale possa sottintendere una scarsa valutazione delle capacità tecniche e professionali della manodopera locale. Ma il problema non si limita alle differenze salariali tra dipendenti locali e internazionali di ONG ed Organizzazioni Internazionali. Il problema riguarda anche il livello medio dei salari nel luogo ove si opera e gli effetti che queste differenze possono avere sugli equilibri di natura socio – economica.

Prima di addentrarsi nella questione qualche cifra può servire quale punto di riferimento: all'interno delle 24 organizzazioni che hanno risposto all'intervista, a marzo 2001 lavoravano, a vario titolo, 90 internazionali e 1102 locali. Non sono stati compresi in questo computo i 400 operatori locali che, con diverse mansioni, quotidianamente collaborano con il contingente militare KFOR stanziato a Pec/Peja.

¹¹ Mary b. Anderson, *Do No harm. How Aid Can Support Peace or War*,

Il dato assume più forza se si considera che il campione delle organizzazioni su cui si sta discutendo rappresenta il 40% di quelle effettivamente operanti a Pec/Peja a marzo 2001.

Da notare inoltre che questi dati non comprendono il personale assunto dalle agenzie internazionali.

Con un certo grado di approssimazione si può affermare che tra il 1999 ed il 2001 circa 3.400 persone hanno lavorato con la Comunità Internazionale nella municipalità di Pec/Peja¹². In questa cifra inoltre non sono stati compresi tutti i “dipendenti pubblici” che sono stipendiati con fondi dell’amministrazione civile internazionale e che si è ritenuto non inserire nella categoria più ristretta di coloro che direttamente operano per coadiuvare la presenza internazionale (autisti, interpreti, esperti di vario tipo ecc.).

Si ricorda che la popolazione della municipalità di Pec/Peja è inferiore alle 200.000 unità, quindi un numero sicuramente non trascurabile di famiglie ha potuto contare su almeno un componente che lavorava con un’agenzia internazionale o con un’organizzazione.

Per quanto riguarda il trattamento economico è necessario dare qualche termine di paragone che consenta di valutare meglio le informazioni. A questo scopo è stato possibile risalire al salario di due differenti categorie: primario ospedaliero e insegnante di scuola media superiore. Un medico primario assunto all’ospedale di Pec/Peja raggiunge i 300 – 350 marchi mensili, mentre l’insegnante di scuola superiore non supera i 240 marchi. Invece, un locale assunto da un’organizzazione che opera a Pec/Peja con la qualifica di autista, raggiunge un salario mensile che si attesta tra i 400 e gli 800 marchi, mentre quello di un laureato può andare dagli 800 ai 1.200 marchi.

Va da sé l’attrattiva che un lavoro con la Comunità Internazionale può avere nei confronti di queste persone: un medico che decidesse di lasciare il proprio lavoro per inserirsi in un’organizzazione, in un anno potrebbe guadagnare più del triplo rispetto al suo stipendio originario. Un’opportunità più unica che rara.

Le cifre, tra le diverse organizzazioni, in media non si discostano molto e quelle poche eccezioni tendono ad essere più alte delle altre. Vi sono anche delle forti contraddizioni in singoli casi all’interno di questo panorama: accade che agli interpreti sia garantito un salario dai 1.100 ai 1.250 marchi mensili, contro gli 800-900 di un diplomato impiegato in lavori tecnici.

¹² In questo dato sono compresi i 400 operatori che collaborano con la MNB – W.

Da questo elenco sono state escluse le agenzie internazionali, dove però si sa per certo che i dipendenti locali che godono di maggiori responsabilità arrivano a toccare i 2.000 DM mensili. Bisogna ricordare che si sta parlando di un paese il cui livello di vita è stato decisamente influenzato e modificato verso l'alto dall'arrivo degli internazionali, ma è un paese dove si può cenare al ristorante con 15 DM, comperare un chilo di patate per 1.50 DM e un chilo di formaggio per 5 DM.

L'international Crisis Group, nel suo elaborato intitolato "Kosovo Report Card", datato agosto 2000, nota appunto il carattere distorsivo dei salari garantiti dall'amministrazione civile internazionale, dalle ONG e dalle agenzie internazionali che operano sul territorio e afferma:

"...There are major problems with the salaries of those employed in the state sector. One is the imbalance between the salaries that UNMIK pays local staff employed in local institutions and the salaries which locals can earn working directly for international institutions. Doctors, for example, are paid far less than drivers at the international mission".

Ma l'analisi dell'ICG non si limita a sottolineare le incongruenze e denuncia anche quanto da queste scaturito, ossia:

"This has had a predictable impact; doctors are reported to be leaving the official system and setting up private practice".

Lo stesso fenomeno accade ad esempio in campo scolastico: è molto difficile riuscire a trovare insegnanti di inglese perché chi ha potuto ha abbandonato la scuola per lavorare come interprete presso le varie agenzie internazionali.

Passando al personale internazionale le cifre sono molto varie e racchiudono un panorama che va dai 2.000 ai 10.000 DM.

Non si vogliono assolutamente mettere in discussione le valutazioni che hanno portato a definire l'ammontare di spesa per il personale internazionale, ma può essere interessante evidenziare quali sono le cifre che, più frequentemente, vengono spese per coprire i salari, almeno tra quelle ONG che hanno risposto al quesito.

Delle 19 che hanno concesso il trattamento di questo dato, il 42% elargisce un salario, agli operatori internazionali, compreso tra i 3.500 e i 5.000 DM, il 21% raggiunge una cifra compresa tra i 2.000 e i 2.500 DM mentre il 10,5% va dai 7.000 ai 10.000 DM. La descrizione non sarebbe completa se dimenticassimo di dire che molti di coloro che operano nelle organizzazioni internazionali prestano la propria professionalità per un

periodo limitato e continuano a percepire anche lo stipendio del posto di lavoro fisso che mantengono nel proprio paese.

Nuovamente si sottolinea il fatto che da questo computo sono esclusi gli stipendi percepiti da coloro che collaborano con UNMIK e con le diverse agenzie internazionali dove i salari sono sensibilmente più elevati.

Non si vuole assolutamente entrare in una discussione sulla valutazione della professionalità degli operatori internazionali e sull'entità della loro retribuzione, si vuole solo sottolineare che l'ingente ammontare di risorse (se si moltiplica la cifra media calcolata per il numero di operatori che collabora nelle 24 organizzazioni intervistate si ottiene un ammontare pari a 360.000 DM, che non comprende quanto speso per il personale che opera con le agenzie internazionali, con UNMIK e con KFOR) mensilmente destinato agli internazionali viene in parte speso sul territorio influenzando in modo notevole sull'economia locale.

A questo proposito è stata da molti sollevata la questione riguardante il peso che le risorse investite nel pagamento del personale internazionale avrebbero sul totale delle risorse investite nel progetto.

Sommando il dato medio relativo alla spesa mensile di ogni organizzazione si giunge alla cifra di 278.600 DM mensili. Moltiplicati per il periodo dell'intervento giungono a 4.179.000 DM. Approssimando le risorse investite da queste organizzazioni a circa 33 milioni di marchi, si ottiene che il peso delle risorse destinate al pagamento dei salari al personale internazionale è pari al 13%.

Questa percentuale può non apparire particolarmente significativa ma non si può dire altrettanto per gli effetti provocati dal suo uso sul territorio.

Restando alla città di Pec/Peja e al potenziale impatto che la presenza di numerosi internazionali può avere sul luogo, è fin da subito evidente a qualsiasi visitatore lo spropositato numero di ristoranti e bar aperti in questi ultimi anni. Essi rappresentano l'investimento sul breve periodo più redditizio, poiché possono contare su di una presenza internazionale in grado di sostenere un costo della vita più elevato rispetto agli standard locali. Ma non sono probabilmente investimenti sostenibili sul lungo periodo quando, e si sta già verificando, la presenza internazionale andrà sensibilmente scemando.

Allocazione delle risorse distorta quindi e più rivolta ad esercizi commerciali che non ad investimenti diretti ad esempio in campo agricolo (di forte potenziale in Kosovo). Questa distorsione nell'allocazione delle risorse naturalmente non dipende

esclusivamente dalla presenza internazionale, anche se questa gioca un ruolo chiave, ma anche da una cultura imprenditoriale post – moderna comune alla maggior parte dell'area balcanica, soprattutto nelle zone più arretrate.

2.3 Lievito internazionale per gli affitti.

La terza categoria individuata nel questionario riguarda le risorse investite dalle varie organizzazioni nella struttura operativa sul campo. Nello specifico si è voluto chiedere quante risorse sono destinate mensilmente all'affitto dei locali adibiti a sede e degli appartamenti usati dal personale internazionale.

Tra le varie spese sostenute dalla struttura queste rappresentavano la voce forse più semplice da divulgare e di più facile controllo, ma permettevano di aggiungere altri elementi al quadro, parziale, riguardante anche l'impatto indiretto che la presenza degli internazionali ha sul territorio.

Per l'affitto degli appartamenti, le 21 organizzazioni che hanno risposto al quesito proposto, spendono dai 300 ai 6.000 DM mensili.

Evitando di formulare il dato medio, che risulta indicativo ma limitante, si sono analizzati i questionari al fine di individuare, anche in questo caso, i prezzi più frequenti. Risulta che il 48% delle organizzazioni che hanno risposto all'intervista paga un affitto compreso tra le 300 e i 2.000 DM mensili, il 29% sborsa una cifra tra i 2.000 e i 2.500 DM mensili, il 14% paga tra i 3.000 e i 4.000 DM mentre il 9% va dai 4.500 ai 6.000 DM. Per quanto riguarda l'elaborazione dei dati riguardanti gli affitti pagati per le sedi delle organizzazioni i risultati sono: il 38% dei casi paga fino a 1.000 DM, un 19% si assesta tra i 1.000 e i 2.000 DM mensili, il 24% paga dai 2.500 ai 3.500 DM mentre il 7% supera i 5.500 DM.

All'interno di questo panorama esistono due casi che si distinguono, due organizzazioni che hanno compiuto scelte diverse: THW, una ONG che si occupa di assistenza tecnica, e Trentino per il Kosovo. La prima ha comperato e ristrutturato a proprie spese un struttura quasi distrutta facendone il proprio quartier generale, la seconda invece merita qualche parola di approfondimento. Trentino con il Kosovo ha continuato l'esperienza iniziata a Pec/Peja dall'Associazione Papa Giovanni XXIII ed ha strutturato la propria sede in una casa serba abbandonata dopo la fuga dell'estate '99. I padroni della casa, rifugiatisi a Belgrado, ricevono un regolare affitto pari a 300 DM.

Al di là dei progetti implementati, la decisione di insediarsi in questa struttura non solo ha evitato che venisse distrutta dalla rappresaglia albanese, ma ha anche divulgato un

chiaro messaggio che sottolinea la radice multi-etnica del Kosovo e la chiara collaborazione che questa ONG attua con la comunità albanese e con quella serba delle enclaves.

Le cifre sopra riportate assumono maggiore significato se si indica il costo medio di un affitto prima dell'arrivo della Comunità Internazionale a Pec/Peja: ci si aggirava sui 300 DM, se non meno, per un appartamento di medie proporzioni. Gli affitti pagati attualmente quindi sono in media sei volte superiori a quelli pagati nell'anteguerra, con sproporzioni che in alcuni casi sono anche maggiori. Anche questo non può che causare problemi sul mercato locale degli affitti. Ad esempio è molto difficile per persone del luogo riuscire ad affittare una casa a prezzi sostenibili, dato che i proprietari preferiscono attendere per poi affittarla, anche se per un periodo inferiore, a qualche agenzia straniera. Casi simili si sono verificati anche a Berane, in Montenegro, dove la presenza internazionale è sicuramente meno massiccia ed invasiva rispetto a quella riscontrata a Pec/Peja.

Aumenta sempre più il numero dei giovani che, in questi ultimi anni, sono costretti a rimanere a casa dei genitori poiché, pur lavorando, non potrebbero permettersi il sensibile aumento degli affitti.

Inutile inoltre sottolineare come questa sia una fonte non trascurabile di guadagno per la popolazione, soprattutto se confrontata con il livello di vita medio del paese, ma effimera dal momento che crea dipendenza da una presenza internazionale che nel futuro verrà sicuramente meno.

2.4 Le risorse investite nei progetti: manca trasparenza.

La quarta e ultima categoria riguarda invece l'ammontare di risorse investite nei progetti implementati a Pec/Peja. Purtroppo questa parte del questionario è la più sofferente, vista le difficoltà incontrate nel farsi rilasciare le informazioni. Di tutte le organizzazioni contattate, solamente 13¹³ hanno deciso di mettere a disposizione i propri dati, mentre le altre si sono rifiutate sostenendo la delicatezza della questione e che le informazioni a questo riguardo non potevano essere divulgate.

¹³ Le organizzazioni che hanno rilasciato i dati relativi alle risorse investite nei progetti sono: AiBi, Bergamo per il Kosovo, Caritas Italiana – delegazione nord-est, Cestas, CICA, Cooperazione Italiana, Croce Rossa Italiana, Croix Rouge Suisse, ECT, EDUCAID, MEDAIR, , NRC, Trentino con il Kosovo.

Anche questo dato fa riflettere sull'assenza di una totale trasparenza nell'utilizzo di fondi che per la maggior parte, se si escludono quelli derivanti da raccolte tra privati, provengono da finanziamenti pubblici.

Fortunatamente, per completare almeno parzialmente il quadro e rendersi conto dell'entità delle risorse investite in questi primi anni di attività, si possono utilizzare i dati riguardanti i fondi privati gestiti dalla Missione Arcobaleno, uno dei maggiori finanziatori nell'area soprattutto per quanto riguarda i progetti implementati da associazioni ed organizzazioni italiane.

Le 13 ONG che hanno concesso il trattamento dei dati economici, hanno investito, a partire dall'estate-autunno del 1999 sino al dicembre 2000 circa 33 miliardi di lire nella realizzazione dei progetti, ciò significa che ogni singola organizzazione ha speso, in media, 2,5 miliardi di lire. Considerando le attività delle altre ONG intervistate, che pur non hanno risposto a questa specifica domanda, si può ragionevolmente ritenere che anche queste ultime abbiano superato perlomeno il budget di un miliardo annuale speso in progetti (e questa è una cifra sicuramente sottostimata). Tra queste un numero rilevante ha ricevuto finanziamenti dalla Missione Arcobaleno.

A questo proposito è necessario introdurre qualche parola sul volume dell'attività svolta dalla Missione Arcobaleno. Nata in seguito ad una raccolta di fondi devoluti da privati cittadini, è stata indirizzata all'aiuto e all'assistenza delle vittime del conflitto in Kosovo. La realizzazione di questa azione è avvenuta principalmente attraverso il finanziamento ed il supporto alle ONG che operavano sul campo: senza occuparsi dell'implementazione diretta dei progetti si è ritenuto opportuno sfruttare le professionalità presenti ed operanti già sul campo o in ogni caso esistenti in Italia.

Il rendiconto dal quale vengono estrapolati i dati qui riportati riguarda il periodo compreso tra il mese di aprile '99 e il mese di giugno 2000.

Il totale dei fondi raccolti con sottoscrizione privata e destinati alla Missione Arcobaleno ammonta a 133 miliardi e 570 milioni.

Sono stati ricevuti ed esaminati 126 progetti, ma solo 81 sono stati approvati per un valore complessivo pari a 103 miliardi. Sono state sviluppate 29 iniziative di supporto ad organismi pubblici per un valore pari a 19,8 miliardi di lire e un progetto di microcredito con Grameen Trust per 10,2 miliardi. Per ciascun progetto approvato è stata sottoscritta una convenzione con il referente dell'organizzazione che si sarebbe occupata della successiva realizzazione.

Esiste una suddivisione temporale nel mare dei progetti presentati alla Missione Arcobaleno dalle diverse organizzazioni per ottenere i fondi necessari alla realizzazione dei progetti: il primo gruppo di progetti è stato presentato prima del 30 giugno '99 mentre il secondo è successivo a quella data. Del primo gruppo fanno parte tre progetti, che sono stati pensati per la città di Pec/Peja, con un esborso pari a 2 miliardi e 200 milioni e che hanno coinvolto due ONG italiane. Altri 17 progetti hanno interessato varie zone del Kosovo con un impegno pari a 15 miliardi e 500 milioni¹⁴ e hanno impegnato 13 organizzazioni. All'interno di queste ultime, due sono state fotografate dalla ricerca.

Conclusioni.

Ciò che può essere dedotto dall'esperienza vissuta a Pec/Peja riguarda più tematiche.

Innanzitutto l'autonomia progettuale delle organizzazioni. Sempre più spesso le ONG appaiono come mere esecutrici di progetti pianificati in ambienti ben lontani da quelli in cui esse operano e da personale estraneo all'attività dell'organizzazione. La rincorsa al finanziamento, indispensabile per la sopravvivenza, comporta gravi distorsioni come: l'incapacità di prevenzione dei conflitti attraverso l'attività diplomatica, il tacito assecondare l'agenda delle priorità formulata dalla Comunità Internazionale e, infine, l'intervento come fase successiva all'aggressione militare.

La seconda tematica sollevata riguarda la sostenibilità dell'intervento. Un intervento civile internazionale responsabile dovrebbe puntare a valorizzare le potenzialità locali, in modo da sviluppare attività in grado di crescere nel tempo e soprattutto indipendenti dai tempi e dalle modalità di elargizione delle risorse internazionali. Purtroppo questa visione dell'intervento caratterizza solo un'esigua percentuale dei progetti implementati dalla Comunità Internazionale. La maggior parte dei casi sembra invece aggravare la tendenza, già dei vecchi regimi socialisti, di far cadere ogni responsabilità riguardante il futuro e la sostenibilità di quanto viene realizzato.

L'ultima questione che si vuole affrontare riguarda l'autoreferenzialità delle ONG che operano in Kosovo. Molte problematiche riguardanti il coordinamento e la razionalizzazione dell'intervento umanitario sono state aggravate da una prassi, condivisa dalla maggior parte delle organizzazioni, che tende a non coinvolgere gli altri

¹⁴ Per alcuni progetti come lo sminamento e la distribuzione di cibo non sono indicate le località ma si può ragionevolmente supporre che l'intervento sia stato effettuato anche nella zona di Pec/Peja che si trova nell'area di controllo dei militari italiani.

attori sul campo. Manca uno spirito di collaborazione. Il compito sembra risolversi nell'implementazione del progetto concordato e raramente prevede uno scambio informativo o una condivisione con altre ONG competenti. Questo, come si può facilmente intuire, porta con sé una serie di ritardi e spesso anche duplicazioni che disperdono le risorse e svisiscono l'intervento.

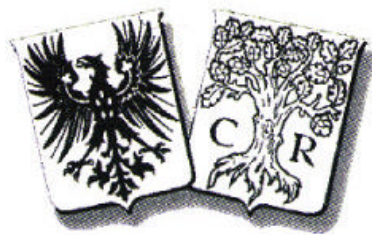
Questo dossier è parte di una ricerca condotta da Silvia Pandini per una tesi di laurea presso la Facoltà di Economia dell'Università di Trento. Uscirà in un volume in via di pubblicazione da Einaudi - Edizioni di Comunità

L'Osservatorio sui Balcani è un progetto di sostegno alla cooperazione decentrata e alla diplomazia popolare nel sud est Europa, tramite l'informazione e l'analisi costanti sugli avvenimenti e la riflessione anche critica sugli interventi e sugli approcci.

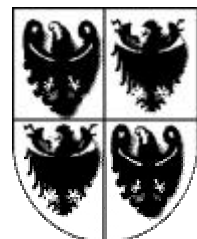
L'Osservatorio sui Balcani è promosso dalla Fondazione Opera Campana dei Caduti di Rovereto e dal Forum Trentino per la Pace, e riceve il sostegno della Provincia Autonoma di Trento, della Regione Trentino Alto Adige e della Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto.



Provincia Autonoma di Trento



Fondazione Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto



Regione Autonoma Trentino Alto Adige - Sudtirolo

Per ulteriori informazioni:

Osservatorio sui Balcani

Palazzo Adami - Piazza San Marco, 7 - 38068 Rovereto (TN)

Tel +39 0464 424230 - Fax +39 0464 424299

segreteria@osservatoribalcani.org

www.osservatoribalcani.org