

**Università degli Studi di Roma
"La Sapienza"**

Giulia Dakli



**Ruolo della cooperazione
internazionale nel processo
di transizione democratica
in Georgia**



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Università degli Studi di Roma “La Sapienza”
Corso di laurea in “Scienze sociali per la cooperazione, lo
sviluppo e le relazioni tra i popoli”

Ruolo della cooperazione internazionale nel processo di transizione democratica in Georgia

Candidata: Giulia Dakli

Relatore: Mariarita Capirci

Correlatore: Nicola Boccella

Seduta di Laurea Anno Accademico 2005 - 2006

«я считаю, что совершенно неважно, кто и как
будет в партии голосовать; но вот что
чрезвычайно важно, это - кто и как будет
считать голоса»

(chi assegna i voti non decide nulla,
chi conta i voti decide tutto)

Josif Stalin, attribuita¹

«La giustizia nella vita e nella condotta di uno Stato
è possibile solo se risiede prima nei cuori e
nelle anime dei cittadini»

Platone

¹ attribuita dal segretario del dittatore, Boris Vazhanov in “Воспоминания бывшего секретаря Сталина” (Le memorie dell'ex segretario di Stalin), San Pietroburgo, 1992.

INDICE

INTRODUZIONE	11
I. QUADRO STORICO, GEOPOLITICO E SOCIOECONOMICO DELLA GEORGIA	17
1. STORIA DELLA GEORGIA DALL'OCCUPAZIONE SOVIETICA	17
1.1. 1918-1921 — <i>la Repubblica Democratica di Georgia</i>	17
1.2. 1921-1990 — <i>la Georgia all'interno dell'Urss</i>	18
1.3. 1990-2003 — <i>la Georgia dopo il comunismo</i>	20
1.4. <i>La Georgia dopo la Rivoluzione delle Rose</i>	23
2. SITUAZIONE GEOPOLITICA ATTUALE	26
2.1. <i>Politica interna e separatismi</i>	26
2.2. <i>Dimensioni internazionali</i>	35
2.3. <i>Conseguenze a livello internazionale del passaggio da Shevardnadze a Saakashvili</i>	40
3. SITUAZIONE SOCIOECONOMICA	43
3.1. <i>Cenni economici</i>	43
3.2. <i>Transizione democratica e diritti umani</i>	47
II. POLITICHE DI INTERVENTO DELLE ORGANIZZAZIONI	57
1. L'UNIONE EUROPEA: IL COUNTRY STRATEGY PAPER 2003-2006 PER LA GEORGIA	58
1.1. <i>Country Strategy Paper 2003-2006 - Georgia</i>	62
1.2. <i>Tacis Indicative Programme 2004-2006 for Georgia</i>	70
2. L'UNDP: PROGETTI PER UNA GOVERNANCE DEMOCRATICA	75
2.1. <i>Country Cooperation Framework for Georgia (2001-2003)</i>	78
2.2. <i>Country Cooperation Framework for Georgia (2006-2010)</i>	82
III. SOCIETÀ CIVILE E DEMOCRAZIA LOCALE	89
1. RUOLO DEL SETTORE NON GOVERNATIVO E DELLE AUTORITÀ LOCALI IN GEORGIA	89

1.1. <i>Condizione del settore non governativo</i>	89
1.2. <i>Ambiente giuridico del settore non governativo georgiano</i>	104
1.3. <i>La politica di decentramento e il ruolo della autorità locali nel processo democratico</i>	108
2. CASE STUDY: L'AGENZIA DELLA DEMOCRAZIA LOCALE A KUTAISI, GEORGIA	113
CONCLUSIONI	121
RINGRAZIAMENTI	125
BIBLIOGRAFIA	127
WEBGRAFIA	131

Elenco degli acronimi

ADL	Agenzia della Democrazia Locale
AICCRE	Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
ALDA	Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BTC	Baku – Tbilisi – Ceyhan
CBO	Community Based Organization
CCF	Country Cooperation Framework
COE	Consiglio d'Europa
CPI	Indice di Percezione della Corruzione
CPLRE	Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti
CSO	Civil Society Organization
CSP	Country Strategy Paper
DFID	Department for International Development
ECHO	Dipartimento degli Aiuti Umanitari della Commissione Europea
EDPRP	Economic Development and Poverty Reduction Paper
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ENPI	Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato
GYLA	Georgian Young Lawyers Association
HDI	Indice di Sviluppo Umano
IBPP	Institution Building Partnership Programme
ICT	Information and Communication Technology
IDE	Investimenti Diretti Esteri
IDP	Internally Displaced People
INOGATE	Interstate Oil and Gas Transport to Europe
ISFED	International Society for Fair Elections and Democracy

OSCE	Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa
PCA	Accordo di Partenariato e Cooperazione
PEV	Politica Europea di Vicinato
PPP	Parità di Potere d'Acquisto
RSS	Repubblica Socialista Sovietica
SCP	South Caucasus Pipeline
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SPG	Sistema delle Preferenze Generalizzate
TACIS	Assistenza Tecnica alla Comunità degli Stati Indipendenti
TRACECA	Transport Corridor: Europe, Caucasus, Asia
UNCHR	United Nations Commission on Human Rights
UNCT	United Nations Country Team
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
USAID	United States Agency for International Development

Introduzione

Questa ricerca trae spunto da un periodo di stage all'interno dell'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA), organizzazione ombrello patrocinata dal Consiglio d'Europa con l'obiettivo di promuovere la democrazia locale nei Paesi dell'Europa sud-orientale e dell'Asia centrale. Lavorando per l'ALDA ho avuto modo di seguire e assistere al processo che ha condotto all'apertura di una nuova Agenzia di Democrazia Locale in Georgia e di constatare come questo Paese, e il Caucaso in generale, stia raccogliendo sempre più attenzioni da parte degli organismi della cooperazione internazionale e in particolar modo dalla Commissione Europea.

Questa tesi si propone dunque come uno studio del processo di transizione democratica che la Georgia sta lentamente compiendo e dell'apporto degli organismi di cooperazione internazionale e delle organizzazioni della società civile ai fini di un buon esito di questo processo.

Nel primo capitolo si cerca di fornire un panorama generale dell'attuale situazione politica della Georgia alla luce della sua storia recente. Saranno analizzate in particolare la posizione del Paese nel quadro geopolitico internazionale, le complesse relazioni che esso intrattiene con la Russia e i nuovi, stretti legami che vanno creandosi con gli Stati Uniti. Sarà poi

approfondito il processo di transizione georgiano attraverso uno studio della situazione socioeconomica del Paese e dei progressi compiuti nel campo dei diritti umani e della partecipazione della società civile.

Il secondo capitolo prenderà in esame il ruolo delle istituzioni e delle organizzazioni internazionali nel processo di transizione democratica in Georgia. Verranno descritte le politiche d'intervento della Commissione Europea illustrandone il *Country Strategy Paper for Georgia 2003-2006* e le attività del United Nations Development Programme attraverso il *Country Cooperation Framework 2006-2010*. Per quanto riguarda l'azione dell'ONU, saranno riportati in sintesi alcuni progetti conclusi e altri attualmente in corso così da fornire un panorama dei risultati finora ottenuti e dei cambiamenti d'approccio previsti per il futuro.

Infine, nel terzo capitolo sarà analizzato il ruolo della società civile e delle sue organizzazioni nel processo di democratizzazione e verranno descritti i mutamenti derivanti dal recente decentramento amministrativo: questo ha per la prima volta reso, almeno in parte, autonome le autorità locali georgiane, costituendo così un primo passo per lo sviluppo di una democrazia locale nel Paese. Si tenterà di fornire un quadro il più possibile esaustivo delle condizioni del settore non governativo georgiano anche attraverso l'analisi della legislazione atta a regolare il settore e del *NGO Sustainability Index 2005* elaborato da USAID. La ricerca si conclude con un *case study*: l'apertura di una nuova Agenzia di Democrazia

Locale a Kutaisi, in Georgia. Tale iniziativa coinvolge sia un'istituzione internazionale, il Consiglio d'Europa, sia la società civile nella forma delle autorità locali e può risultare esemplificativa della nuova direzione intrapresa dalle organizzazioni di cooperazione internazionale in Georgia.



Fig. 1 Cartina della Georgia. Fonte: CIA Maps

Ethnolinguistic Groups in the Caucasus Region



Fig. 2 Cartina etnica del Caucaso. Fonte: CIA Maps

Quadro storico, geopolitico e socioeconomico della Georgia.

In questo primo capitolo sarà fornito un quadro il più possibile esaustivo della Georgia sotto vari aspetti. Dopo un breve accenno alla storia recente del Paese, verrà analizzata la posizione del Paese all'interno del quadro geopolitico internazionale e gli aspetti militari ed economici che lo legano alla Russia e agli Stati Uniti. Nell'ultimo paragrafo sarà in breve esposta la situazione economica della Georgia e analizzati gli aspetti che ne fanno uno Stato in transizione.

1. Storia della Georgia dall'occupazione sovietica.

1.1. 1918-1921 — la Repubblica Democratica di Georgia:

Nel 1917, allo scoppio della rivoluzione bolscevica in Russia, la Georgia era da oltre un secolo una provincia dell'Impero russo, come lo erano anche le altre nazioni transcaucasiche, Armenia e Azerbaijan. Fu quindi coinvolta nei sommovimenti provocati da quell'evento e vi si sviluppò rapidamente un movimento indipendentista. La prima a manifestare un desiderio di autonomia fu la Chiesa ortodossa georgiana (molto più antica di quella russa anche se con riti praticamente uguali), che si proclamò come Chiesa autocefala. Poco dopo, i partiti politici di Georgia, Armenia e Azerbaijan diedero vita ad una Federazione Transcaucasica indipendente dalla Russia e con un suo governo unitario. La Federazione ebbe però vita breve perché gravi dissidi sorsero immediatamente tra gli esponenti delle tre nazioni, soprattutto

riguardo ai rapporti con la vicina Turchia². Nel maggio 1918 la Federazione venne sciolta e si costituì la Repubblica di Georgia, con moderne caratteristiche di repubblica parlamentare e democratica, ma riconosciuta dalla comunità internazionale solo nel 1920. Il primo governo della neonata Repubblica fu guidato dal social-democratico Noe Zhordania e dovette immediatamente affrontare gravi problemi economici per l'interruzione delle relazioni commerciali con la Russia, in quel periodo paralizzata dalla guerra civile. Negli stessi mesi cominciarono a manifestarsi quelle dispute territoriali che ancora oggi affliggono il Paese, nelle regioni dell'Ossezia meridionale e dell'Abkhazia³. La Repubblica georgiana non fece in tempo a consolidarsi e a risolvere i problemi iniziali, in quanto nel frattempo in Russia i bolscevichi avevano sconfitto le forze controrivoluzionarie e iniziato la riannessione dei territori perduti nel '17. Nel febbraio del 1921 l'Armata Rossa, anche con l'appoggio di elementi comunisti georgiani, entrò a Tbilisi e la Georgia fu quindi formalmente annessa all'Unione Sovietica.

1.2. 1921-1990 — la Georgia all'interno dell'Urss:

Nel 1921 la Georgia entrò a far parte dell'Unione Sovietica come Federazione, comprendente la Repubblica autonoma di Abkhazia, la Repubblica autonoma di Adjaria e

² Nel 1915 centinaia di migliaia di armeni cristiani erano stati massacrati in Turchia e l'indignazione era ancora molto viva tra gli armeni di Russia, mentre gli azeri solidarizzavano con i turchi.

³ vedi fig. 2

la Regione autonoma dell'Ossezia meridionale. Lo Stato federale georgiano era a sua volta parte della Federazione Transcaucasica insieme ad Armenia e Azerbaijan. Nel '36 questa Federazione fu sciolta e la Georgia, così come l'Armenia e l'Azerbaijan, divenne una Repubblica Socialista Sovietica (RSS). L'ingresso nell'Urss diede una spinta verso la modernizzazione, ma portò allo stesso tempo una durissima repressione, legata anche al fatto che il dittatore sovietico Josif Dzhughashvili, detto Stalin, era di nazionalità georgiana ed era determinato a tenere sotto il controllo più stretto questa nazione.

Durante la Seconda Guerra Mondiale la Georgia partecipò allo sforzo bellico inviando al fronte 700 mila uomini e perdendone più di 300 mila, una cifra impressionante se si considera che la popolazione totale era allora di appena 3 milioni di persone.

Dopo la guerra e soprattutto dopo la "destalinizzazione" avviata da Nikita Kruscëv nel '56, la Georgia sovietica conobbe alcuni decenni di relativa tranquillità e benessere. In questo periodo fu incoraggiata l'immigrazione di decine di migliaia di georgiani nelle regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale, che erano scarsamente popolate.

Fu con la perestrojka di Gorbacëv e con il venir meno del controllo del Partito Comunista che, a partire dall'85, iniziò la graduale rinascita di un sentimento nazionalista georgiano. Nell'87 nacque la prima organizzazione politica nazionale - la

*Società Ilia Chavchavadze*⁴. Due anni dopo, il 9 aprile 1989, una manifestazione nazionalista contro il governo locale fu sanguinosamente repressa dalle forze sovietiche con un bilancio di venti morti e centinaia di feriti. Di lì a poco si formò un vero e proprio movimento nazionalista, nel quale confluirono alcuni dirigenti già comunisti ed ex dissidenti, quali il poeta Zviad Gamsakhurdia. Quest'ultimo guidò una coalizione di partiti e gruppi politici («La Tavola Rotonda») nelle prime elezioni parlamentari libere tenutesi nell'ottobre del 1990, riportando una sorprendente vittoria.

1.3. 1990-2003 — la Georgia dopo il comunismo:

In seguito alla vittoria elettorale, Zviad Gamsakhurdia organizzò un referendum sull'indipendenza cui diedero il voto favorevole il 98% dei georgiani. Il Parlamento proclamò formalmente l'indipendenza il 9 aprile 1991. La Georgia fu una delle prime RSS a compiere questo passo, anche se il riconoscimento internazionale arrivò solo dopo lo scioglimento dell'Urss. Gamsakhurdia fu eletto Presidente della Georgia nel maggio del '91, ma da subito si attirò molte critiche per la via autoritaria scelta dal suo Governo e dopo un continuo crescere delle tensioni interne, nel dicembre 1991, gruppi di oppositori organizzarono un colpo di Stato. In

⁴ Giurista, poeta, novellista, filosofo e leader del movimento di liberazione nazionale georgiano tra il 1861 e il 1907. Chavchavadze è considerato uno dei padri fondatori della Georgia moderna, tanto da essere stato canonizzato come Santo Ilia il Giusto dalla Chiesa Ortodossa Georgiana.

seguito ad alcune settimane di scontri di strada, gli oppositori presero il potere e Gamsakhurdia fu costretto a fuggire nella confinante Cecenia.

Nel marzo '92 tornò in Georgia da Mosca Eduard Shevardnadze, chiamato dai gruppi di opposizione per dare un volto unitario e legale al regime da loro instaurato. Pochi giorni dopo fu eletto Presidente.

Shevardnadze era stato per molto tempo un elemento di spicco all'interno dell'amministrazione sovietica. Tra il '68 e il '72 aveva ricoperto l'incarico di Ministro dell'Interno della Georgia, facendosi un nome per la sua lotta alla corruzione e dal 1985, nominato da Gorbacëv, aveva ricoperto la carica di Ministro degli Esteri dell'Urss. Shevardnadze ebbe un ruolo importante nell'assicurare all'indipendenza georgiana un carattere pacifico, rifiutando la proposta, avanzata dai leader comunisti di altre Repubbliche Socialiste Sovietiche, di reagire alle ondate indipendentiste con la forza.

All'inizio del '92 nelle regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale, alle quali il Governo nazionalista di Gamsakhurdia aveva tolto le prerogative di autonomia di cui da sempre avevano goduto, si registrò un rapido crescere della tensione che sfociò nella proclamazione del loro distacco da Tbilisi. Il governo inviò truppe per reprimere le istanze separatiste, ma le forze abkhaze e ossete reagirono, con il fondamentale aiuto delle truppe russe che vi erano stanziato e di formazioni di volontari provenienti dal Caucaso del Nord. La guerra durò un anno e si concluse con la disastrosa

sconfitta delle forze georgiane e con l'espulsione della totalità degli abitanti di nazionalità georgiana che risiedevano in Abkhazia. I combattimenti furono molto cruenti anche nell'Ossezia meridionale, provocando l'esodo di decine di migliaia di abitanti, sia verso il resto della Georgia, sia verso la Russia (nella confinante Repubblica Autonoma dell'Ossezia del Nord). In entrambe le regioni separatiste si determinò una situazione di stallo, con delle amministrazioni *de facto* indipendenti anche se non riconosciute a livello internazionale e garantite dalla presenza di truppe russe in veste di peacekeeper, senza alcuna ipotesi di risoluzione dei conflitti. Nel settembre del '93, mentre ancora duravano i combattimenti nelle regioni separatiste, Gamsakhurdia tentò di rientrare in Georgia e organizzare un colpo di stato. Seguì un breve periodo di guerra civile finché il tentativo golpista fu sventato dal Governo di Shevardnadze solo grazie all'aiuto russo, in cambio del quale Tbilisi si obbligò ad entrare nella Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), che nel frattempo si era costituita riunendo molti degli Stati emersi in seguito alla frantumazione dell'Urss.

Nel corso degli anni successivi i già difficili rapporti con la Russia si deteriorarono ulteriormente, mentre si andavano parallelamente creando nuovi legami tra Georgia e Stati Uniti. Il progetto di un oleodotto (l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, detto BTC⁵) per fare arrivare in Occidente il

⁵ Il primo petrolio è stato trasportato da Baku a Ceyhan nel maggio del 2006.

petrolio dell'Azerbaijan attraverso il territorio georgiano evitando il transito per il territorio russo, ha meritato alla Georgia un forte aiuto economico e militare da parte americana e le ha permesso di siglare un accordo di partnership strategica con la NATO, dandole così maggiori possibilità per un futuro ingresso nella NATO stessa e nell'UE.

Sul piano della politica interna però, il sostegno popolare intorno a Shevardnadze andò progressivamente calando per la corruzione endemica che frenava la ripresa economica del Paese e per l'incapacità del Presidente di avviare le riforme da tutti attese. Lo stesso Shevardnadze, con la sua famiglia e la sua cerchia di collaboratori, era accusato di controllare fino al 70% dell'economia nazionale, oltre che di aver vinto le elezioni del '95 e del 2000 grazie a diffusi brogli. Nel corso degli anni '90 la Georgia si è, infatti, guadagnata la reputazione di uno dei paesi più corrotti del mondo.

1.4. La Georgia dopo la Rivoluzione delle Rose:

Agli inizi del 2000 l'opposizione al regime di Shevardnadze si organizzò intorno a tre leader, Mikhail Saakashvili, Nino Burjanadze e Zurab Zhvania, già membri della «Unione dei Cittadini», il partito di Shevardnadze. Insieme ad altre forze politiche crearono un Movimento di Unità Nazionale per partecipare alle elezioni e sfidare il Presidente. Nelle elezioni parlamentari del 2 novembre 2003 risultò vincitore ancora una volta il partito di Shevardnadze, ma esplose l'indignazione generale per i brogli commessi dal

regime e confermati dagli osservatori internazionali, dall'Onu e dagli Usa. La falsità dei risultati fu denunciata anche dall'ISFED (International Society for Fair Elections and Democracy⁶), un gruppo di monitoraggio elettorale locale⁷. L'opposizione decise di impugnare i risultati scendendo in piazza e nelle due settimane successive al voto migliaia di persone presidiarono costantemente le piazze di Tbilisi.

I protestanti irrupero nel Parlamento il 21 di novembre, forzando Shevardnadze a fuggire. Il 23 novembre il Presidente incontrò i leader dell'opposizione in un meeting organizzato dal Ministro degli Esteri russo Igor Ivanov. In seguito a questo incontro Shevardnadze si dimise, le elezioni vennero annullate e la Burjanadze divenne Presidente ad interim in attesa di nuove elezioni presidenziali. Molti sostengono però, che il vero motivo che ha portato Shevardnadze alle dimissioni sia stato il mancato appoggio delle forze armate a seguito della sua proclamazione dello Stato di emergenza. Le due settimane di manifestazioni presero il nome di "Rivoluzione delle Rose" in analogia con la "Rivoluzione di Velluto", che nel 1989 aveva causato la caduta del Governo comunista in Cecoslovacchia⁸.

Un ruolo fondamentale nella mobilitazione che portò alla Rivoluzione fu ricoperto da varie ONG e in particolare

⁶ In italiano: "Società internazionale per le elezioni regolari e la democrazia"

⁷ Bisogna tener conto però degli stretti legami che intercorrevano allora tra Saakashvili e l'ISFED

⁸ La Rivoluzione delle Rose ha poi ispirato la successiva "Rivoluzione Arancione" in Ucraina (novembre 2004), tanto che durante le dimostrazioni a favore di Yushenko in piazza sventolavano bandiere georgiane.

dall'organizzazione giovanile "Kmara"⁹, considerata una fotocopia della serba "Optor". Non sembrano esserci dubbi che per quanto fortemente sentita ed appoggiata dalla popolazione, la rivoluzione non sia stata del tutto spontanea. Oltre al tacito appoggio degli Usa è provato che la Soros Foundation abbia messo i leader dell'opposizione georgiana in contatto con il Movimento di Resistenza Yugoslavo, l'Optor, artefice della caduta pacifica di Milosevic nel 2000. Indicative sono le parole dell'allora direttore del quotidiano georgiano in lingua inglese *The Messenger*, Zaza Gachechiladze: "è generalmente accettato nell'opinione pubblica che il signor Soros sia la persona che ha pianificato il rovesciamento di Shevardnadze".

Il 4 gennaio del 2004 Saakashvili vinse le elezioni presidenziali con il 96% dei voti. La sua coalizione ripeté la performance tre mesi dopo nelle elezioni parlamentari. Saakashvili, ad oggi il più giovane presidente d'Europa con i suoi 38 anni, ha vissuto a lungo in America laureandosi in legge alla Columbia University. Deputato al Parlamento georgiano per il partito di Shevardnadze, nel 2000 fu nominato Ministro della Giustizia. Nello stesso anno ottenne anche l'incarico di vice Presidente dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Solo un anno dopo rassegnò le dimissioni da Ministro affermando: "considero immorale per me rimanere come membro del Governo Shevardnadze". Nel

⁹ In italiano: "Basta"

2004, anno della sua elezione a Presidente della Repubblica, spinse il suo partito, il Movimento di Unità Nazionale, ad unificarsi con il partito di Zurab Zhvania, i Democratici Uniti, dando vita al Movimento Nazionale dei Democratici, un partito di centro sinistra che si dichiara vicino alle socialdemocrazie europee ma connotato da una forte vena nazionalista.

Uno dei primi impegni di Saakashvili fu la modifica della Costituzione in modo tale da rinforzare il ruolo del Presidente ed istituire l'incarico di Primo Ministro, attribuito poi a Zurab Zhvania¹⁰. La Burjanadze divenne invece Presidente del Parlamento.

Il nuovo governo non è stato finora in grado di risolvere molti dei gravi problemi lasciati in eredità dalla precedente amministrazione: il ritardo economico, la corruzione e la questione dei separatismi.

2. *Situazione geopolitica attuale*

2.1. *Politica interna e separatismi*¹¹:

Come si può riscontrare nella cartina etnica (Fig.2), la Georgia comprende molti gruppi etnici distinti. Alcuni hanno portato avanti vere e proprie istanze separatiste che hanno condotto anche a conflitti armati, mentre in altre regioni

¹⁰ Nel febbraio 2005 Zurab Zhvania muore di morte accidentale e il 17 febbraio 2005 Zurab Nogaideli è nominato Primo Ministro.

¹¹ Thomas Balivet, *Géopolitique de la Georgie*, l'Harmattan, Parigi, 2004

problemi analoghi non hanno finora condotto a contrapposizioni. Un esempio è la regione di Kvemo Kartli, nel sud del Paese, dove la maggioranza della popolazione è di nazionalità azera ma i suoi interessi economici spingono per un'integrazione con le regioni circostanti. Allo stesso modo la Mingrelia e la Svanetia, situate nella parte nord-occidentale della Georgia, regioni con popolazioni etnicamente diverse da quella georgiana e dove si trova attualmente un gran numero di sfollati dall'Abkhazia, sono zone di tensione ma che, grazie alla politica di conciliazione attuata da Shevardnadze e al fatto che lo stesso Saakhashvili sia originario della Mingrelia, non hanno portato avanti rivendicazioni separatiste.

Diverso è il caso della Repubblica Autonoma dell'Adjaria, situata nell'angolo sud-occidentale della Georgia. Dopo essere già stata parte dell'Impero russo, l'Adjaria ha subito l'occupazione britannica e poi turca tra il 1918 e il 1920, per poi essere ceduta dalla Turchia alla Repubblica Democratica di Georgia nel '21. Con l'annessione della Georgia all'Urss, l'Adjaria ottenne lo status di RSS Autonoma, rimanendo dunque all'interno della Georgia ma godendo di una sostanziale autonomia. In seguito alla dissoluzione dell'Urss, l'Adjaria non fu coinvolta nelle guerre civili del '91-'93 grazie alla strategia isolazionista condotta dal regime autoritario instaurato nella regione da Aslan Abashidze, che pur senza rivendicare l'indipendenza accentuò l'autonomia attuando un vero e proprio separatismo. Il leader adjaro fu capace di mantenere l'ordine e di rendere la regione una delle

più prospere della Georgia, anche grazie alla legalizzazione *de facto* del contrabbando con la confinante Turchia. Durante l'era Shevardnadze il Governo georgiano chiuse un occhio sull'anomalia dell'Adjaria, ma le cose cambiarono notevolmente con l'arrivo di Saakashvili, che fece della riunificazione e dell'intergità territoriale georgiana la sua massima priorità.

La crisi scoppiò nel 2004, quando Saakashvili minacciò di imporre il controllo del governo centrale sulla regione. La minaccia di un intervento armato costrinse Abashidze alle dimissioni, in seguito alle quali fu emanata una nuova legge per ridefinire i termini dell'autonomia adjara. Oggi lo status della regione è definito dalla Legge georgiana sull'Adjaria e dalla nuova Costituzione adjara, adottata dopo la caduta di Abashidze. La regione ha un proprio Parlamento locale, il Consiglio Supremo, composto da 30 membri ed eletto ogni 4 anni. Il Presidente del Consiglio dei Ministri dell'Adjaria è invece nominato dal Presidente georgiano, che ha anche il potere di sciogliere Governo e Parlamento qualora questi entrino in contrasto con la Costituzione georgiana.

Nel caso dell'Abkhazia e dell'Ossezia meridionale, le tensioni separatiste sono invece esplose, provocando due guerre civili e una crisi nazionale di durata decennale, ancora oggi tutt'altro che risolta.

Il sistema federale sovietico, di cui la Georgia faceva parte, raggruppava infinite nazionalità, di cui 53 riconosciute

dalla Costituzione e dotate di rappresentanza su territori definiti. Questi erano di fatto dei veri e propri embrioni di Stati. La suddivisione dell'Urss in entità etno-territoriali rese necessaria la nascita di élites locali che divennero poi il motore delle spinte indipendentiste e in certi casi - anche mediante processi di reinvenzione della tradizione - contribuì a creare una coscienza etnica (successivamente evolutasi in istanze separatiste) in popolazioni che prima non l'avvertivano in maniera così forte. Al momento della dissoluzione dell'Urss, questi territori, seppur non riconosciuti come Stati, si sono ritrovati dotati di una rete di media in lingua locale, di una classe intellettuale e di numerose associazioni culturali e politiche, mezzi poi diventati importanti strumenti legali per i movimenti indipendentisti. Indicativo è il fatto che in Georgia le minoranze più consistenti, armeni e azeri, non essendo state dotate di un territorio riconosciuto in epoca sovietica, non hanno avanzato rivendicazioni separatiste, mentre queste sono venute con forza da abkhazi e osseti, che costituiscono soltanto l'1,8 e il 3% della popolazione georgiana.

Il fortissimo attaccamento al territorio, alla lingua e alle tradizioni, sono stati elementi decisivi nello spingere le popolazioni di Abkhazia e Sud Ossezia a cercare l'indipendenza.

L'Abkhazia, per secoli sotto il dominio di tatars e turchi, ha poi subito la conquista russa e, in epoca più recente, il tentativo georgiano di imporre la propria Chiesa ortodossa e

la propria lingua. A seguito della conquista russa, all'inizio del XIX secolo, l'Abkhazia fu letteralmente svuotata, perché gran parte della popolazione di stirpe circassa si rifugiò nell'Impero Ottomano. La Georgia attuò allora una politica di ripopolamento del territorio, instaurandovi popolazioni provenienti dalla Mingrelia.

Le tensioni che hanno condotto alla guerra del '92-'93 sono esplose quando il Governo di Gamsakhurdia decise di togliere all'Abkhazia lo status di Repubblica Autonoma. Il Parlamento abkhazo reagì con la proclamazione dell'indipendenza e dopo alcuni mesi di trattative la Georgia inviò le sue truppe per cercare di ripristinare la situazione. I militari georgiani vennero però sconfitti dalle forze abkhaze, appoggiate da militari russi e di gruppi volontari. La guerra provocò centinaia di migliaia di profughi di nazionalità georgiana, costretti a fuggire dall'Abkhazia, che ancora oggi non possono tornare alle loro case. I georgiani di Abkhazia costretti alla fuga sono circa 249.000¹², una cifra considerevole calcolando che si tratta del 5% della popolazione georgiana. Per avere un'idea di ciò che la guerra ha comportato in termini di rifugiati e sfollati, si possono studiare i movimenti di popolazione nella zona di frontiera, e in particolare tra le città di Gali (Abkhazia) e Zougdidi (Georgia). Zougdidi ospita il 40% dei profughi di cui il 30% proveniente da Gali. Prima della guerra la popolazione di Gali era di circa 79.000, di cui il

¹² Est. 2004, UNHCR

98% costituito da georgiani poi fuggiti. Dopo la guerra Gali era dunque una città vuota. Ancora oggi, dopo più di un decennio, le condizioni dei profughi sono critiche, dal punto di vista delle condizioni igieniche, dell'alimentazione e dell'istruzione, ma in particolare per l'impossibilità di accedere al mercato del lavoro. Il sistema clientelare georgiano, basato su relazioni familiari e di clan, complica ancora di più la già difficile integrazione dei profughi. A difendere i loro diritti vi è una struttura politica, il "Governo abkhazo in esilio", formata dalle autorità georgiane di Abkhazia riorganizzate in un governo virtuale. C'è inoltre il Consiglio supremo di Abkhazia, istituito dal Parlamento georgiano nel '95 e costituito da 26 parlamentari tenuti a rappresentare in Georgia i profughi georgiani d'Abkhazia. Queste strutture sono spesso in rotta col Governo georgiano perché totalmente contrarie a qualsiasi tipo di negoziato con le autorità separatiste abkhaze.

Un ritorno in massa dei georgiani in Abkhazia è per ora impensabile, sia perché il governo separatista non lo accetta, sia perché le loro abitazioni sono state pressoché tutte distrutte. Diverso è il caso per la zona di Gali. Questa città non è mai stata direttamente toccata dalla guerra, e per questo molte case sono ancora intatte. Inoltre le autorità abkhaze hanno interesse nel suo ripopolamento, in quanto si tratta di un territorio particolarmente fertile che deve essere sfruttato per favorire l'economia della regione. In ogni caso, la zona tra Zougdidi e Gali rimane tesa perché è il territorio dove forze di

sicurezza georgiane e formazioni armate separatiste sono a diretto contatto e dove non c'è una frontiera ben delimitata. È inoltre un'area con ottime risorse agricole e vi transitano, controllate in parte dagli abkhazi e in parte dai georgiani, strade, ferrovie e linee elettriche.

Un dato importante per capire le motivazioni che hanno spinto l'Abkhazia a dichiarare la propria indipendenza dalla Georgia è il forte legame che da decenni, e ancora di più dopo la guerra del '92-'93, lega la regione alla Russia. L'Abkhazia è sempre stata un territorio fortemente cosmopolita e questa caratteristica si è accentuata con l'arrivo di rifugiati durante le due guerre mondiali. Inoltre la costa abkhaza è stata a lungo il luogo di villeggiatura favorito dalle élites di tutta l'Unione Sovietica, che nei periodi festivi arrivavano a raddoppiare la popolazione. Tutto ciò ha conferito all'Abkhazia lo statuto di centro del "cosmopolitismo sovietico".

In seguito alla dissoluzione dell'Urss, le diverse etnie che popolavano l'Abkhazia si sentivano perciò più vicine alla multietnica Federazione Russa che alla nuova Georgia indipendente, senza contare che, oltre alla vicinanza culturale, la Russia poteva senza dubbio offrire maggiori possibilità di crescita politica ed economica. Nel '99 un referendum ha dichiarato l'indipendenza dell'Abkhazia e la volontà delle autorità abkhaze di ottenere uno statuto di associazione alla Russia, mantenendosi indipendenti ma condividendo con Mosca politica estera e di difesa, politiche doganali e monetarie. L'Abkhazia, tuttavia, non è ancora stata

riconosciuta come stato indipendente dalla comunità internazionale. Intanto la Russia fa dei passi avanti, stabilendo dei legami informali ma simbolici: tra Abkhazia e Russia sono state stabilite linee di collegamento ferroviarie e marittime, la telefonia mobile abkhaza è dipendente da quella russa e i trasferimenti bancari col resto del mondo passano per Mosca. Ancora più importante è che la maggioranza degli abkhazi ha ottenuto il passaporto russo o addirittura la cittadinanza russa. Tuttavia, il fatto che l'Abkhazia non sia riconosciuta fa sì che la Georgia la consideri ancora parte integrante del suo territorio, con tutto ciò che questo può comportare.

La questione osseta presenta notevoli differenze rispetto a quella abkhaza perché l'Ossezia del Sud non è un territorio ricco di risorse, né una meta turistica. In compenso i suoi abitanti si sentono parte della nazione osseta - un gruppo etnico-linguistico completamente diverso dalle altre popolazioni caucasiche - che vive in maggioranza nella Repubblica Autonoma dell'Ossezia settentrionale, parte della Federazione Russa, e che con i russi ha sempre avuto un rapporto privilegiato. La guerra osseto-georgiana del '91-'92 non è stata meno cruenta di quella in Abkhazia, provocando anch'essa migliaia di profughi, in maggioranza osseti rifugiatisi nell'Ossezia settentrionale. Nel '92 la guerra è sfociata negli accordi d'armistizio di Dragomys tra Georgia, Ossezia meridionale e Russia: in base ad essi una "forza di garanzia" formata da militari delle tre parti dovrebbe

impedire aggressioni reciproche. Il processo di pace segue oggi due strade; da un lato si persegue una soluzione attraverso continue discussioni politiche a più livelli, dall'altro sono stati avviati una serie di interventi, finanziati dall'UNDP e dalla Commissione europea, volti a incidere sulle condizioni sociali, economiche e di sicurezza della popolazione coinvolta. Contrariamente a quanto accade per l'Abkhazia, il passaggio fra Sud Ossezia e Georgia è aperto, la linea di separazione non è netta (ci sono villaggi georgiani in territorio controllato dagli osseti e viceversa) e ci sono intensi movimenti commerciali tra le due parti, ma questo non significa che siano in vista soluzioni a questo conflitto politico di lunga data, anzi, si può dire che dal '92 il processo di pace sia rimasto congelato. Come per l'Abkhazia, varie iniziative - sondaggi d'opinione e persino referendum popolari¹³ - mostrano la volontà della popolazione osseta di raggiungere una piena indipendenza o, preferibilmente, di ottenere uno statuto di associazione con la Russia. Quest'ultima da parte sua ha concesso anche alla maggioranza dei sud osseti (in tutto poche decine di migliaia) cittadinanza e passaporto russi, e appoggia in vario modo le istanze ossete. Espressione più recente dell'appoggio russo alle istanze separatiste ossete è il voto favorevole espresso dalla Duma il 6 dicembre 2006 in merito all'eventuale unificazione delle due Ossezie. Tuttavia questa risoluzione ha per ora un

¹³ L'ultimo referendum per l'indipendenza si è svolto il 12 novembre, portando al voto il 91% degli osseti e riportando il 99% dei voti favorevoli alla separazione da Tbilisi.

valore esclusivamente simbolico, viste le pesanti reazioni da parte georgiana.

2.2. Dimensioni internazionali:

Il Caucaso meridionale raccoglie gli interessi americani e russi sotto vari aspetti, specie per quanto riguarda le tematiche della sicurezza e dell'energia. La politica estera del periodo Shevardnadze ha rappresentato una grave fonte di minaccia per la Russia, soprattutto per la volontà georgiana di entrare nella NATO e per la politica georgiana nella Vallata di Pankisi, zona montagnosa confinante con la Cecenia e - attraverso alcuni passi aperti solo d'estate - rifugio per numerosi ceceni in fuga da quel conflitto. Per le autorità russe, la Valle di Pankisi rappresenta un "santuario" dei guerriglieri ceceni, fatto smentito sempre dal governo georgiano. Questa valle diventa dunque causa di grande tensione tra Tbilisi e il Cremlino, tanto più che nel 2002 l'aviazione russa ha compiuto diversi bombardamenti nella valle contro presunte basi della guerriglia.

Negli ultimi anni si sta intanto verificando la progressiva sostituzione degli Usa alla Russia come presenza militare in Georgia, come dimostra il Trattato OSCE del '99, che impone il ritiro dei russi da molte basi georgiane e istituisce un fondo per finanziare il ritiro russo e la ricollocazione in patria dei militari stanziati in Georgia. Gli Usa partecipano anche a operazioni militari nella Valle di Pankisi, sostenendo che qui, oltre ai guerriglieri ceceni, possono trovare rifugio anche

membri di Al-Qaeda in fuga dall’Afghanistan. La Valle del Pankisi provoca dunque tensioni non solo tra Georgia e Russia, ma anche tra Mosca e Washington. Gli Stati Uniti infatti, non sono mai intervenuti in seguito alle numerose richieste di aiuto georgiane per l’Abkhazia o l’Ossezia meridionale, ma per quanto riguarda la Valle di Pankisi, hanno mostrato di voler fissare dei limiti all’ingerenza russa. Con tutto questo, Mosca non sembra intenzionata a rinunciare alla propria presenza militare in Georgia. Nel giugno del 2001, come stabilito dal Trattato OSCE, la base di Vaziani¹⁴ è stata restituita alla Difesa georgiana, seppur in pessimo stato, ed è poi stata resa disponibile agli Usa per la guerra in Iraq, in vista di un futuro ingresso della Georgia nella NATO. Restano tuttavia operative le basi russe di Akhalkalaki, nel sud del Paese, e di Batumi, in Adjaria, nonché la base di Gudauta, situata nei territori abkhazi, sulla quale Tbilisi non ha però alcun potere politico. I russi mantengono un’ottica strettamente militare e territoriale nei confronti della Georgia e ciò viene percepito e osteggiato dalla popolazione georgiana, come dimostrano le parole del Presidente Saakashvili: “siamo percepiti dalla Russia come l’avanguardia di un complotto mondiale della CIA e del mondo occidentale contro la sua grandezza”¹⁵.

È importante osservare come le relazioni tra Russia e Georgia intercorrano spesso tra livelli diversi: ad esempio,

¹⁴ Situata a soli 30 km dalla capitale

¹⁵ Saakashvili – “The Wall Street Journal” del 06/07/2006 (in inglese)

molti negoziati sulle basi sono condotti tra la leadership militare russa e il potere politico georgiano. Questo perché le forze armate georgiane sono ancora molto deboli e disorganizzate, inferiori anche per numero ai reparti russi ancora di stanza nel Paese. La maggiorparte delle operazioni militari condotte da Tbilisi in Abkhazia e Sud Ossezia non si sarebbero infatti potute realizzare senza l'appoggio di milizie private, gruppi di volontari armati e mafie locali. Gli Usa hanno per questo avviato un programma, il "Train and Equip", allo scopo di rafforzare l'esercito georgiano, finora senza grandi risultati. Gli Usa cercano anche in vari altri modi di consolidare le forze armate georgiane: con aiuti finanziari e forniture di equipaggiamenti militari stanno eliminando la dipendenza dei georgiani da Mosca in campo militare¹⁶ e nel 2003 è stato siglato un accordo che garantisce l'immunità al personale militare Usa in Georgia e 200 militari georgiani sono stati inviati in Iraq. In cambio gli Usa hanno fatto pressione sulla Russia in sede OSCE per la chiusura delle basi russe rimanenti in Georgia.

La seconda guerra in Cecenia¹⁷ e l'inizio dell'era Putin hanno esaltato i problemi legati alla presenza russa in Georgia.

¹⁶ La Georgia è uscita dalla CSI nel '99

¹⁷ La Russia ha occupato la Cecenia dal '94 a '96 (prima guerra cecena) per impedirne la secessione, ma Boris Yeltsin, allora Presidente della Russia, fu costretto a firmare l'armistizio nel '96 perché le sue truppe non erano più in grado di mantenere l'ordine. La seconda guerra cecena è iniziata nel '99 sotto l'amministrazione Putin. Mosca è riuscita ad instaurare un regime a

Putin ha infatti utilizzato la retorica antiterroristica sorta dopo l'11 settembre per aumentare considerevolmente la presenza militare russa in tutta l'area caucasica e per cercare di contrastare la crescente presenza americana in Georgia.

Tuttavia, le relazioni globali tra Georgia, Usa e Russia sono stabilite, più che da interessi direttamente militari, dai forti interessi economici che coinvolgono la Georgia, non diversamente da tutti gli stati produttori di petrolio o strategici per il suo trasporto. Separatismi e conflitti etnici in Georgia sono stati quindi gestiti da Mosca per ottenere un maggiore controllo su questa zona strategica. Del resto anche il conflitto in Cecenia è un esempio di come gli interessi legati alle risorse energetiche possano scavalcare ogni forma di etica politica. I vari governi succedutisi in Georgia si sono sempre detti consapevoli del fatto che l'unica forma di potere nei confronti della Russia è rappresentata dalla posizione strategica del Paese e hanno dunque cercato di stabilire relazioni sempre più strette con gli Stati Uniti, in competizione con la Russia nel campo energetico, per bilanciare l'influenza del potente vicino.

Dopo l'11/9 e la guerra in Iraq, gli Usa hanno bisogno di nuove fonti di importazione del petrolio, mentre Putin conta su un aumento delle proprie esportazioni di greggio per riportare la Russia al vertice del contesto internazionale. Visto

suo favore ma nella regione continuano a verificarsi episodi di guerriglia e scontri.

che l'Asia centrale e il Caucaso sono l'unica fonte energetica alternativa al Medio Oriente e alle zone più tese dell'Africa e considerando che queste sono zone sotto influenza russa, la Russia ridiventa oggi un interlocutore fondamentale per gli Stati Uniti.

Negli ultimi mesi un consorzio fortemente appoggiato da Washington ha completato la costruzione dell'oleodotto BTC, che porta il petrolio azero nel Mediterraneo attraverso la Georgia e la Turchia; l'obiettivo americano, nel medio periodo, è di convogliare su questa pipeline anche le esportazioni di petrolio proveniente dal Kazakistan, che attualmente transita attraverso il territorio russo. L'obiettivo di Mosca è diametralmente opposto: ottenere che tutto il petrolio centroasiatico e caucasico transiti per gli oleodotti russi e per i porti russi del Mar Nero. Di qui l'interesse a rendere instabile la situazione in Georgia e contemporaneamente a garantire la tranquillità in Abkhazia, regione situata a ridosso dei terminali petroliferi russi del Mar Nero (Fig. 3).

Per quanto riguarda l'energia elettrica, le compagnie russe hanno invece innumerevoli vantaggi rispetto a quelle occidentali nel territorio caucasico, conoscendo già le reti, i partners locali e i metodi di lavoro, sviluppati nella scuola sovietica. La Georgia, come altre ex RSS, è debitrice alla Russia per forniture di gas, petrolio ed elettricità e il Paese paga questo *debt for asset* cedendo parte del proprio mercato e dei propri sistemi di distribuzione energetica. Nel 2003 un accordo tra la Georgia e una filiale dell'impresa russa Gazprom

attribuisce all'impresa un ruolo maggiore nella distribuzione di gas alla Georgia per i prossimi 25 anni. Questo è stato accolto e interpretato dall'opinione pubblica georgiana come una nuova forma di imperialismo russo, economico anziché militare.

Dunque, nella prospettiva di medio periodo, gli Usa e i paesi occidentali si orientano verso l'utilizzo del Caucaso come terra di transito di fonti energetiche attraverso accordi per la costruzione di oleodotti e gasdotti, mentre la Russia mantiene un ruolo preminente nella distribuzione energetica nei mercati locali.

2.3. Conseguenze a livello internazionale del passaggio da Shevardnadze a Saakashvili:

La Rivoluzione delle Rose ha provocato grandi cambiamenti al livello di politica interna, ma la politica estera della Georgia non è di fatto cambiata. L'élite politica georgiana agisce da sempre allo scopo di consolidare l'indipendenza del Paese e difenderlo dall'ingerenza russa. La ricerca di alleati esterni, e in particolare dell'America, ha di conseguenza caratterizzato la politica di tutti i governi che hanno fatto seguito all'indipendenza, su tutti il governo Shevardnadze. Non è stato il cambiamento di governo a condizionare i rapporti con le potenze estere, ma piuttosto sono stati questi rapporti a condizionare la caduta di Shevardnadze e l'elezione a Presidente di Saakashvili.

Per quanto riguarda gli Usa, vi sono alcune fazioni in America, interessate ad “esportare democrazia” e soprattutto economia di mercato, che hanno sviluppato forti interessi in Georgia e che hanno dunque finanziato un élite georgiana ad essi favorevole. L’aiuto statunitense alla Georgia negli ultimi dieci anni ammonta a quasi un miliardo di dollari ed è stato utilizzato per formare una classe dirigente leale agli Usa. Sia Shevardnadze che Saakashvili si sono mostrati fedeli alleati degli Usa, tuttavia erano evidenti anche a Washington i crescenti malumori interni riguardo alla politica corrotta di Shevardnadze e appariva ormai come certa la sua caduta. Ciò che gli Usa hanno fatto è stato di affrettare questo passaggio di consegne in modo da assicurarsi che il successore di Shevardnadze fosse altrettanto, o ancora più, legato agli interessi americani.

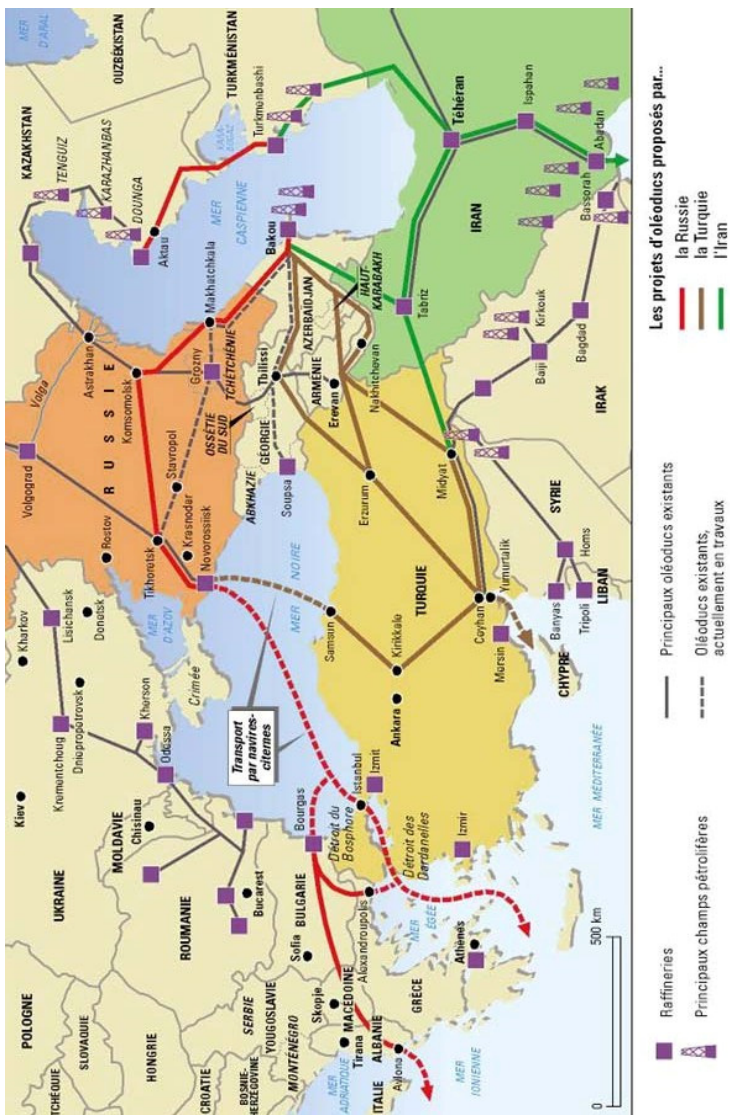


Fig. 3 Le vie del petrolio, fonte: Le Monde Diplomatique

3. *Situazione socioeconomica.*

3.1. *Cenni economici:*

Se negli ultimi anni dell'epoca sovietica la Georgia godeva del più alto tenore di vita di tutta l'Urss, oggi gli anni di semi-anarchia, il degrado delle principali infrastrutture, i conflitti etnici, la perdita di accesso ai mercati dell'ex Urss e ai finanziamenti provenienti da Mosca l'hanno fatta precipitare ai livelli più bassi della CSI¹⁸. Semiparalizzata l'industria, che produceva essenzialmente per il mercato dell'Urss, e in grave crisi per via dei conflitti il turismo, che era una risorsa fondamentale, l'economia georgiana si è trovata a basarsi essenzialmente sulle attività agricole e in primo luogo sulla produzione di frutta e vini, che costituiscono le risorse più esportate. Per quanto riguarda le risorse energetiche invece, il Paese è largamente dipendente dalle importazioni russe. Le importazioni (che oltre a gas e petrolio riguardano anche ogni tipo di bene di consumo, farmaci, macchinari, ecc.) costituiscono il 48% del PIL, mentre le esportazioni di vino e frutta - cui si aggiungono negli ultimi anni alcune ritrovate produzioni industriali, soprattutto metallurgiche - ne costituiscono solo il 38%. I principali partner commerciali della Georgia sono la Russia, la Turchia, gli Usa, nonché paesi limitrofi quali Azerbaijan, Armenia e Turkmenistan. Poco rilevante è invece lo scambio con i paesi UE, nonostante

¹⁸ Global Watch - www.ispionline.org

l'Accordo di Partenariato e Cooperazione (PCA)¹⁹ siglato nel '99, che dovrebbe facilitare gli scambi commerciali tra le due parti.

L'economia georgiana ha compiuto progressi notevoli nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto grazie all'ondata di privatizzazioni che sta trasformando la Georgia in un'economia di mercato ma, come già detto, questi sforzi sono spesso vanificati dall'ingente evasione fiscale e dalla corruzione, che sommergono gran parte del PIL. Per ora le sorti dell'economia georgiana sono legate a quelle dei progetti di costruzione di linee di trasporto energetico, come l'oleodotto BTC. Appena proposti, questi progetti hanno portato in Georgia una grande quantità di investimenti diretti esteri (IDE), che hanno permesso al Paese di coprire il suo deficit fino al 2005. Tuttavia, man mano che i progetti vengono realizzati gli IDE diminuiscono, mettendo in luce quanto la Georgia sia ancora estremamente dipendente dall'economia russa. La Russia, infatti, oltre ad essere il maggior partner commerciale della Georgia, controlla - attraverso l'azienda di Stato Gazprom - il 75% della rete elettrica nazionale georgiana. Mai come in questo periodo si sono visti gli effetti collaterali di questa dipendenza, come dimostrano le conseguenze provocate dalla recente "crisi della spie". La crisi è scoppiata il

¹⁹ I PCA (Partnership and Cooperation Agreement) sono cornici legali basate sul rispetto dei principi democratici e dei diritti umani, che definiscono le relazioni politiche, economiche e commerciali tra l'UE e i Paesi partner. Ogni PCA è un trattato bilaterale di durata decennale.

27 settembre 2006 a seguito dell'arresto di quattro militari russi accusati di spionaggio: la crescente tensione legata a questo caso ha portato la Russia a bloccare le importazioni di vino e acqua minerale dalla Georgia e a sospendere le operazioni di ritiro dei militari russi dalle basi georgiane. Sono poi state introdotte nuove forme di embargo, consistenti nel blocco di tutte le comunicazioni stradali, aeree, marittime e postali con la Georgia: ciò ha reso estremamente difficile agli immigrati georgiani in Russia l'invio di rimesse in patria. Se si calcola che i georgiani in Russia sono circa 800 mila e che la popolazione georgiana conta in totale 4 milioni e mezzo di abitanti, le rimesse risultano essere una risorsa fondamentale per l'economia nazionale²⁰. È ancora presto per poter quantificare le perdite che l'embargo su vino e acqua apporteranno all'economia georgiana, ma è facile intuire che vi saranno inevitabili ripercussioni negative. Vari membri del Governo georgiano hanno sostenuto che l'embargo potrebbe, a lungo termine, aiutare a rafforzare l'industria nazionale, che dovrà cominciare a produrre quei beni precedentemente importati dalla Russia.

Un passo verso una maggiore indipendenza da Mosca, almeno in campo energetico, potrebbe essere la costruzione di un nuovo oleodotto, il South Caucasus Pipeline (SCP), che dovrebbe permettere alla Georgia di importare gas e petrolio

²⁰ “Tra Russia e Georgia – storia di una crisi mai risolta”, “Il Sole 24 Ore”, 02/10/2006

dall’Azerbaijan a prezzi preferenziali grazie ai diritti di transito.

Per un piccolo Stato quale la Georgia, tuttavia, rendersi indipendente dalla Russia comporta inevitabilmente una maggior dipendenza da altre potenze e in particolare dagli Stati Uniti. Negli ultimi anni l’agenzia di cooperazione americana USAID ha infatti destinato alla Georgia un programma d’assistenza decisamente consistente se messo in relazione con il numero di abitanti.²¹

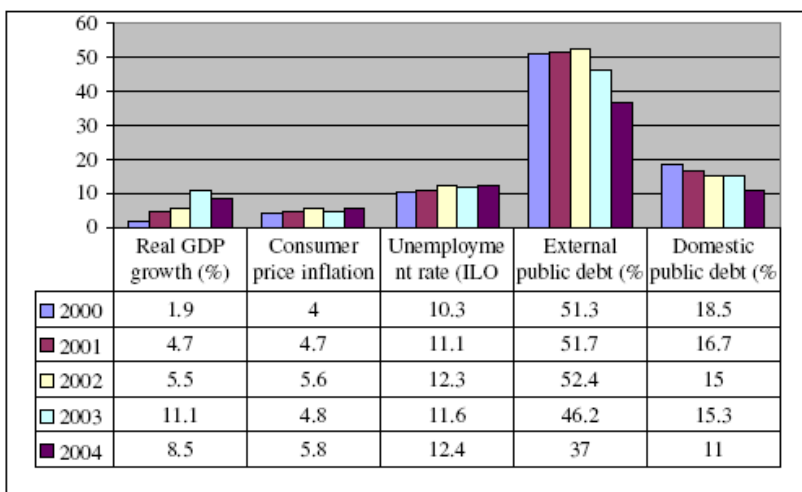


Fig. 4 Indicatori economici della Georgia tra il 2000 e il 2004, fonte: CIVICUS Civil Society Index 2005

²¹ “As Georgia’s Rose Revolution blossoms, thorny issues emerge”, “The Wall Street Journal” 06/07/2006

La Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale²² classificano la Georgia al secondo posto nel mondo per velocità di riforma economica. Per quanto riguarda l'Indice di Sviluppo Umano (HDI)²³ però, il Paese si colloca (nel 2004) solo al 97° posto su 177 nella classifica mondiale, con un indice HDI di 0,743. Questo valore è dato da un'aspettativa di vita alla nascita di 70,6 anni, da un livello di alfabetizzazione al di sopra dei 15 anni del 100%²⁴ e da un reddito pro-capite PPP²⁵ di 2844\$. Fatta eccezione per l'Azerbaijan, che presenta un valore HDI di 0,736, la Georgia è lo Stato che presenta lo sviluppo umano più basso nella regione. La Russia si colloca infatti al 65° posto nella classifica mondiale, mentre l'Armenia all'80° e la Turchia al 92°. Con un tasso di crescita del PIL del 7% annuo (2005) e il 54% della popolazione al di sotto della soglia di povertà²⁶, nelle classifiche redatte dalla Banca Mondiale la Georgia si colloca tra i *lower middle income countries*.

3.2. *Transizione democratica e diritti umani:*

Una caratteristica fondamentale della società georgiana è l'importanza data alle relazioni familiari e claniche e alle reti di amicizia. In Georgia le cosiddette "reti di solidarietà"

²² Banca Mondiale - <www.worldbank.org>; CIA Factbook (est. 2006) - <www.cia.gov>; UNECE - <www.unece.org>; Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo - <www.ebrd.org>

²³ (est. 2004) Human Development Report - <<http://hdr.undp.org>>

²⁴ Questo dato potrebbe riferirsi solo ad una parte del Paese

²⁵ Purchasing Power Parity - parità di potere d'acquisto

²⁶ (est. 2001) CIA Factbook - <www.cia.gov>

svolgono un ruolo di peso. Come analizzato dagli studiosi Robert Putnam²⁷ e Michael Woolcock²⁸, la presenza di capitale sociale in una società comporta aspetti sia positivi che negativi. Generalmente una forte presenza di reti di solidarietà all'interno di una società è da considerarsi un fattore positivo, ma laddove lo Stato e le istituzioni ufficiali mostrano carenze, queste reti tendono a sostituirsi alle istituzioni ufficiali e possono innescare meccanismi pericolosi, che portano alla diffusione della corruzione e alla formazione di mafie. La Georgia presenta, infatti, una diffusione di nepotismo e corruzione che ha pochi pari nel mondo.

Anno	Country Rank (su un totale di 167 paesi)	Indice di percezione della corruzione - CPI
2002	85	2.4
2003	127	1.8
2004	136	2.0
2005	133	2.3
2006	99	2.8

**Tabella 1 Indice di corruzione,
fonte: Transparency International²⁹**

²⁷ Robert Putnam, "Social Capital: Measurement and Consequences", ISUMA, 2001

²⁸ M. Woolcock, Deepa Narayan "Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy", The World Bank Research Observer, vol. 15, n. 2 (2000)

²⁹ Il Country Rank indica la posizione del paese su un totale di 167, mentre il CPI è basato su una scala di valori da 1 a 10 in cui 1 indica uno Stato completamente corrotto - <www.transparency.org>

Durante il periodo sovietico, la Georgia produceva prodotti considerati di lusso, quali frutta e vino, che potevano essere facilmente commerciati in un mercato nero parallelo basato sulle leggi della domanda e dell'offerta. Questo mercato informale non veniva particolarmente osteggiato dall'amministrazione moscovita, il che diede alla Georgia una relativa libertà commerciale durante gli anni del comunismo. Se questo sistema ha portato dei chiari vantaggi all'epoca, esso ha prodotto una serie di pericolose conseguenze dopo l'indipendenza. La profonda crisi in cui il Paese è precipitato è, infatti, stata resa ancora più difficile da gestire dal fatto che l'unica economia funzionante fosse quella sommersa e di scambio, tanto che in campagna vi erano zone in cui era quasi scomparso l'uso della moneta. Gran parte della popolazione è al di sotto della soglia di povertà e ha pochissime possibilità di migliorare il proprio reddito in un Paese che presenta un tasso di disoccupazione così elevato³⁰, così per le famiglie più colpite l'unica possibilità di trovare altre fonti di guadagno rimane il settore informale. In questo difficile contesto alcuni sondaggi hanno dimostrato che per migliorare la propria situazione economica e lavorativa, i cittadini georgiani fanno affidamento soprattutto sulla rete di conoscenze personali e sul proprio capitale sociale mentre non si affiderebbero mai alle agenzie statali di collocamento, ritenute da tutti gli intervistati completamente inutili.

³⁰ Il tasso di disoccupazione nel 2005 è stato del 15,2%. Ministero degli Affari Esteri - <www.informest.it>

Una conseguenza dello scarso potere dell'amministrazione centrale e dello sviluppo di forme di potere informali e locali è stato il decadimento delle reti di comunicazione, stradali, ferroviarie, postali e telefoniche, dovuto alla corruzione e al disinteresse dei responsabili delle reti, più sensibili a interessi personali e localistici che a quelli della collettività nazionale. Un esempio di quanto la corruzione possa ledere l'economia nazionale si può osservare nel comportamento della polizia stradale. Questa ha per anni riscosso da tutte le auto in transito nel Paese una tassa illegale e ciò ha comportato una forte diminuzione del traffico commerciale. Una delle prime riforme attuate da Saakashvili è stata perciò lo smantellamento del corpo della polizia stradale e la sua ricostituzione ex novo. La stessa cosa si può dire per il funzionamento del sistema fiscale: lo Stato non ha più alcun controllo sulle imposte, gli esattori sono quasi sempre corrotti e non stupisce il fatto che il 70% della popolazione non riponga fiducia nelle istituzioni e metta in atto un'evasione fiscale senza pari.

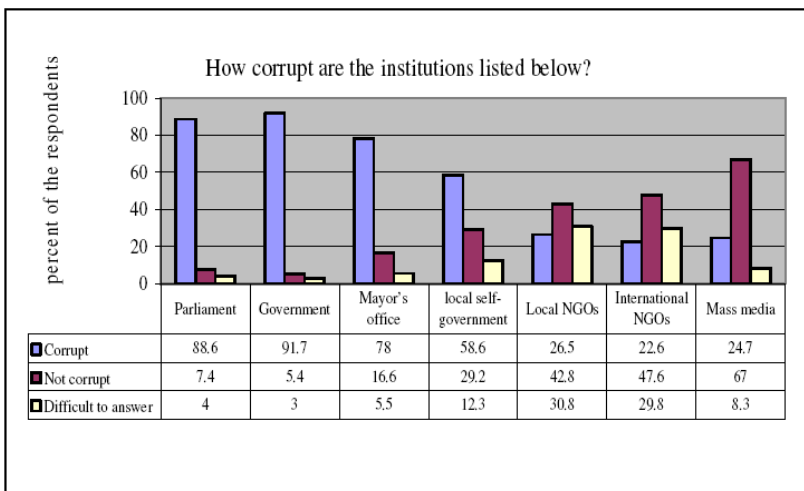


Fig. 5 Percezione pubblica della corruzione in varie istituzioni,
Fonte: CIVICUS Civil Society Index 2005

Indicative sono le parole dell'americano Edward Chow, consigliere di Shevardnadze: "il Paese si disintegra non perché vi sono dei dirigenti regionali che hanno dei propri obiettivi, ma perché il centro non ha dato a queste regioni delle ragioni valide per legarle a sé".

Con la Rivoluzione delle Rose del 2003 la Georgia ha avuto l'occasione di compiere importanti progressi nel campo della democratizzazione e dei diritti umani, tuttavia molti problemi permangono o addirittura si aggravano, come evidenziato dal rapporto di Human Rights Watch del 2004³¹.

³¹ Human Rights Watch Briefing Paper del 24/02/2004 - <www.hrw.org>

Appena giunto al potere, Saakashvili ha presentato al Paese il suo obiettivo: lotta alla corruzione endemica e innalzamento dello standard di vita. Effettivamente la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo (BERS) conferma un netto calo della corruzione nel Paese (Tabella 1). I metodi con i quali il Presidente sta perseguendo questi obiettivi hanno tuttavia preoccupato vari esponenti e organizzazioni della società civile e gli osservatori internazionali per i diritti umani. L'uso della tortura in fase pre-processuale, diffuso in Georgia fin dai tempi di Shevardnadze, è oggi aumentato, i giudici utilizzano prove ottenute attraverso la tortura e le carceri sono largamente al di sotto degli standard internazionali, dunque non possono offrire garanzia del rispetto dei diritti umani e civili. L'arresto di personaggi corrotti di alto profilo, molti dei quali appartenenti al vecchio governo, è comunque risultata una mossa talmente popolare da consentire alle autorità di giustificare i mezzi con i quali si è ottenuto questo risultato. Significative sono le parole dello stesso Saakashvili³²: "Ho consigliato al mio collega, il Ministro della Giustizia Adeishvili [...] di usare la forza nell'affrontare ogni tentativo di sommossa nelle prigioni e di aprire il fuoco, sparare, uccidere e distruggere ogni criminale che tenti di creare tumulto. Non risparmieremo proiettili contro queste persone". Ad indebolire ulteriormente le potenzialità della società civile si aggiungono la scarsa conoscenza dei diritti umani e civili, la

³² Saakashvili – Rustavi 2 TV, Tbilisi, 03/02/04 (in georgiano)

mancanza di efficaci strumenti di tutela di questi diritti e l'estrema debolezza e mancanza di indipendenza che caratterizza il sistema giudiziario georgiano.

Le modifiche costituzionali apportate da Saakashvili una volta al potere non hanno avuto un univoco segno democratico. Saakashvili ha portato gli emendamenti in Parlamento poche settimane dopo la sua elezione, senza concedere il tempo per un dibattito pubblico, come invece voleva la Costituzione allora in vigore. Questi emendamenti hanno creato la carica di Primo Ministro, hanno decisamente rafforzato la figura del Presidente, che ha ora il potere di sciogliere il Parlamento, e aumentato la sua influenza sul già debole sistema giudiziario. La versione precedente della Costituzione garantiva una netta separazione dei poteri, legislativo esecutivo e giudiziario, che gli emendamenti di Saakashvili hanno indebolito. Non è la prima volta che la Costituzione Georgiana subisce delle modifiche, anzi, dall'anno dell'indipendenza ogni governo ha modificato la Costituzione secondo le proprie necessità.

Per quanto riguarda l'espressione più simbolica di un sistema democratico, le libere elezioni, la Georgia ha più volte mostrato quanto i suoi meccanismi elettorali siano lontani dagli standard internazionali, dato riscontrabile nei numerosi rapporti OSCE³³ (che ha all'attivo varie missioni in Georgia). Preoccupante è inoltre il fatto che, da quando Saakashvili è

³³ Missioni OSCE in Georgia - <www.osce.org/georgia>

salito al potere, le libertà di assemblea e di espressione sono state più volte violate dai corpi di polizia.

Migliore è la situazione per ciò che riguarda la libertà dei mezzi di informazione, anche se numerosi fonti indicano che dal 2003 i media, e soprattutto le emittenti televisive, si mostrano sempre meno critiche nei confronti del Governo a causa di un crescente fenomeno di autocensura da parte dei giornalisti.

Nonostante il suo operato abbia finora portato velocemente all'attuazione di alcune riforme attese per anni, nel farlo Saakashvili si è portato contro varie organizzazioni della società civile e alcuni esponenti democratici che lo avevano precedentemente sostenuto.

Come si sostiene nel Rapporto di Human Rights Watch, la Georgia ha bisogno di sviluppare al più presto una solida società civile. Ma questo processo sarà molto difficile finché le élites continueranno ad escludere le sue organizzazioni dai processi decisionali. In particolare nelle regioni con presenza di minoranze etniche, queste vengono sistematicamente escluse da ogni forma di partecipazione per paura che esse siano manipolate da attori esterni.

Anche per quanto riguarda il mondo delle organizzazioni non governative, la loro quantità non è necessariamente segno di una forte capacità di associazione e organizzazione della società civile. Le prime ONG sono nate ancora ai tempi dell'Urss, durante la perestrojka, ma si trattava in realtà

generalmente di organizzazioni commerciali che usavano lo status di organizzazioni no-profit per non pagare le tasse. Molte altre ONG sono presto passate alla politica trasformandosi in veri e propri partiti. Dunque delle centinaia di ONG registrate in Georgia poche sono quelle oggi realmente funzionanti e ancora meno sono quelle che realmente perseguono gli obiettivi dichiarati nel loro Statuto. Una causa della debolezza del mondo non governativo è che manca per questo settore una legislazione appropriata. Vi sono però anche motivi più banali, come la mancanza di ICT³⁴ e la difficoltà di accedere alle informazioni riguardanti possibilità di finanziamenti internazionali.

Il fatto che in Georgia si debba contemporaneamente compiere un percorso verso la piena democrazia e verso la riduzione della povertà fa sì che la popolazione, pur cosciente delle carenze democratiche del Paese, sia disposta a rinunciare ad alcuni diritti civili per dare priorità ai bisogni economici. Si deve cercare dunque di innescare un meccanismo virtuoso che possa risollevare la situazione economica e nel contempo rafforzare le istituzioni e le istanze democratiche.

³⁴ Information and Communication Technology

II. Politiche di intervento delle Organizzazioni internazionali in Georgia.

Di seguito saranno trattati la portata e i tipi di intervento svolti dalle organizzazioni internazionali in Georgia nel campo del democracy building. Verrà esposto il Country Strategy Paper elaborato dalla Commissione Europea per la Georgia corrispondente al periodo 2003-2006 e saranno analizzati i progressi compiuti rispetto all'assistenza passata. Nel secondo paragrafo sarà trattata invece l'azione dell'UNDP. A questo scopo saranno illustrati i Country Cooperation Framework dei periodi 2000-2006 e 2006-2010. Saranno poi portati ad esempio alcuni progetti conclusi, ed altri da poco avviati, elaborati dall'UNDP nel settore della democratizzazione.

Dopo anni di isolamento comunista, la Georgia ha accolto con entusiasmo il proprio ingresso nella comunità internazionale e nelle sue organizzazioni. Tuttavia, il progressivo allontanamento dalla Russia ha reso la Georgia uno Stato estremamente dipendente dall'ambiente geopolitico e dal comportamento di attori esterni. L'ingresso della Georgia nel Consiglio d'Europa, nel WTO e nelle altre Organizzazioni Internazionali si sono potuti realizzare solo a condizione di un forte impegno da parte del Governo a risolvere i problemi interni e ad applicare le politiche economiche proposte dal Fondo Monetario e dalla Banca Mondiale.

Oggi sono molte le Organizzazioni Internazionali e gli Stati che hanno destinato programmi d'assistenza alla Georgia, ma tra le organizzazioni più attive sul fronte della democratizzazione spiccano la Commissione Europea e l'UNDP. Entrambi hanno concentrato il proprio operato su

obiettivi di governance e democrazia piuttosto che sullo sviluppo economico, perché già altre organizzazioni, e in particolare USAID, stanziavano fondi cospicui per incoraggiare lo sviluppo economico e costruire infrastrutture. Sempre in ambito di transizione democratica, molto presenti nel Paese sono anche il Consiglio d'Europa - attraverso il Congresso dei Poteri Locali e Regionali (CPLRE) - e l'OSCE.

1. L'Unione Europea: il Country Strategy Paper 2003-2006 per la Georgia

Per la sua valenza strategica, la Georgia rappresenta un test importante per la nuova Politica Europea di Vicinato (PEV), lanciata nel 2003 dall'Unione Europea per far fronte all'allargamento a 25 membri del 2004. La PEV mira a trasformare le ex Repubbliche Socialiste Sovietiche, il Nord Africa e il Medio oriente in "un cerchio di amici". La Georgia rientra nella Politica Europea di Vicinato dal 2004, ma nonostante il Governo abbia dimostrato una forte volontà di entrare nel club europeo, a detta di molti, l'Unione Europea non sta utilizzando appieno il suo potere per velocizzare il processo di transizione georgiano¹.

¹ Mark Leonard e Charles Grant, "Georgia and the EU: can Europe's neighbourhood policy deliver?", Centre for European Reform - <www.cer.org.uk>

La Politica Europea di Vicinato

La PEV è stata elaborata per far fronte all'allargamento dell'UE a 25 membri, allo scopo di evitare il manifestarsi di linee di divisione tra l'Europa allargata e i suoi vicini e al fine di rafforzare la stabilità e la sicurezza dell'Unione e degli Stati limitrofi. L'UE offre a questi Stati un rapporto di relazione privilegiata basata sulla condivisione di valori comuni. La PEV si basa sui Piani d'Azione, stabiliti in accordo con gli Stati destinatari. Questi Piani stabiliscono un'agenda di riforme politiche ed economiche a breve e medio termine. <http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm>

L'Unione Europea possiede mezzi sufficienti per poter portare la Georgia verso una piena e affermata democrazia e per aiutarla ad entrare nella NATO, eppure, nonostante ci siano stati alcuni timidi passi avanti, il timore di entrare nella sfera di influenza russa l'ha finora bloccata. Un altro possibile motivo della timidezza europea nell'area caucasica potrebbe essere la paura di creare delle aspettative per un futuro ingresso nell'UE, che rimane per ora del tutto improbabile. L'Europa ha già davanti a sé i problemi derivanti dall'allargamento a 25 e fronteggia i rischi legati alla possibilità di ingresso di paesi giudicati da molti ancora non idonei, come dimostra il caso della Turchia. Tuttavia con l'ingresso in Europa di Romania e Bulgaria, l'UE confinerà, seppure a livello esclusivamente marittimo, con la Georgia e avrà alle porte i conflitti irrisolti in Abkhazia e Ossezia meridionale.

Negli ultimi anni tuttavia, la Commissione ha compiuto sforzi notevoli per avvicinarsi alla Georgia. Nel 1996 l'UE ha concluso con Tbilisi un Accordo di Partenariato e Cooperazione (PCA) che ha consentito di eliminare le tasse commerciali e di far rientrare la Georgia nel Sistema delle Preferenze Generalizzate² (la Georgia rientrerà nel SPG anche nel periodo 2006-2008). Nonostante queste facilitazioni il commercio tra Georgia e UE rimane ancorato a livelli minori di quelli attesi: nel 2005 gli scambi con l'UE hanno costituito il 25% del volume totale dell'interscambio della Georgia con l'estero, registrando un aumento del 14% rispetto al 2004, ma è ancora poco se si considera che la sola Russia è ancora la destinazione del 16% delle esportazioni e il Paese di provenienza del 14% delle importazioni. Nel luglio del 2003 l'Unione Europea ha istituito un Rappresentante Speciale per il Caucaso Meridionale. Il suo mandato si è concluso nel febbraio 2006, dunque il Consiglio dei Ministri ha nominato un nuovo Rappresentante, Peter Semneby³. Il suo mandato sarà attivo fino al 28 febbraio 2007 e avrà i seguenti compiti:

² Si tratta di un sistema di preferenze tariffarie istituito allo scopo di incoraggiare i Paesi in via di sviluppo ad esportare prodotti industriali e prodotti agricoli trasformati nei Paesi sviluppati. Attualmente beneficiano del Sistema 178 paesi e territori. Nel 2005 è entrato in vigore un nuovo sistema imperniato su una maggiore stabilità, sull'incoraggiamento dello sviluppo sostenibile e sulla priorità riservata ai Paesi che hanno maggiormente bisogno di accedere al mercato dell'UE.

³ "Azione comune 2006/121/PESC del Consiglio del 20 febbraio 2006 che nomina il rappresentante speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale", Gazzetta ufficiale dell'UE – <<http://eu.europa.int>>.

- assistere Georgia, Armenia e Azerbaijan nell'attuazione delle riforme politiche ed economiche nei settori dello stato di diritto, dello sviluppo, della democratizzazione e del rispetto dei diritti umani
- agire per prevenire i conflitti nella regione
- accrescere l'efficacia dell'UE nell'area
- incentivare la cooperazione tra i tre Stati.

La Commissione è rappresentata in Georgia anche dalla Delegazione della Commissione Europea per la Georgia e per l'Armenia⁴, attiva dal 1 novembre 1999. La Delegazione è una missione diplomatica volta ad attuare le politiche europee in Georgia e Armenia e a condurre negoziati con i governi locali. Da quando la Georgia ha ratificato il PCA e conseguentemente alla decisione di rendere operativo il principio di sussidiarietà anche nell'ambito delle relazioni esterne della Commissione, le responsabilità della Delegazione sono notevolmente aumentate.

Infine, a partire dal 2007 i progetti previsti dal Country Strategy Paper per la Georgia non verranno più finanziati attraverso il TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). È stato infatti istituito uno strumento finanziario più flessibile, l'ENPI (European Neighborhood Partnership Instrument⁵), che dovrebbe meglio conciliarsi con le necessità dei Country Strategy Paper per i Paesi caucasici.

⁴ <www.delgeo.cec.eu.int>

⁵ In italiano: Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato

1.1. Country Strategy Paper 2003-2006 - Georgia⁶.

È necessario tenere presente che nonostante questo CSP sia già una versione modificata di quello originariamente previsto per il periodo suddetto, esso non tiene comunque conto degli stravolgimenti politici che hanno investito la Georgia a seguito della Rivoluzione delle Rose, in quanto approvato in data precedente. I numerosi riferimenti ad un Governo inadempiente e scarsamente coinvolto sono dunque da attribuire al Governo Shevardnadze poiché non si hanno ancora elementi sufficienti per giudicare l'operato di Saakashvili per ciò che riguarda l'applicazione delle politiche europee.

Il CSP definisce gli obiettivi della cooperazione della Commissione Europea, le politiche da adottare e le aree prioritarie di intervento. Il CSP 2003-2006 è una versione modificata del CSP previsto per il periodo 2002-2006: è stato infatti necessario apporre determinate modifiche alla luce delle deteriorate condizioni di sicurezza in Georgia.

La nuova strategia dell'UE mira ad incoraggiare e premiare il processo di riforma e, in particolare, il rafforzamento della società civile. L'Unione Europea ha un interesse strategico nel successo della transizione democratica in Georgia, in quanto questa confina ormai con l'Unione, dunque l'obiettivo generale della Commissione, basato sul PCA del '99, è di costruire una relazione con la Georgia fondata sul rispetto dei

⁶ Adottato dalla Commissione Europea il 23 settembre 2003

principi democratici e dei diritti umani, così come il consolidamento dell'economia di mercato nel Paese. Vi è tuttavia prova che forze influenti in Georgia e che lo stesso Governo Shevardnadze non abbiano adeguatamente appoggiato questa transizione. L'assistenza perciò potrà continuare solo se vi sarà un accordo sugli obiettivi da raggiungere e un impegno reciproco.

Nel 2003 Shevardnadze afferma che il primo obiettivo della Georgia è di concludere il processo di transizione democratica, di raggiungere lo sviluppo economico come base per la lotta alla povertà, di assicurare l'integrità territoriale e di effettuare l'ingresso nelle strutture europee ed euro-atlantiche. Nonostante queste dichiarazioni il Paese ha ancora molti passi in avanti da compiere.

Finora la prova più concreta dell'impegno del Governo georgiano a raggiungere lo sviluppo è il Programma di Riduzione della Povertà e di Sviluppo Economico (EDPRP) adottato nel giugno 2003. L'EDPRP poggia su due obiettivi principali:

- a. raggiungere uno sviluppo economico rapido ma sostenibile
- b. ridurre la povertà estrema dal 14% al 4% entro il 2015.

L'UE, così come altre Organizzazioni Internazionali, si è impegnata a sostenere attivamente l'attuazione del Programma.

Il CSP parte da un'analisi del Paese da un punto di vista politico, economico e sociale.

Nel 2003 il quadro nel quale la Commissione si ritrova ad operare è quello di un paese in cui si possono riscontrare un progresso disuguale verso la democrazia, un debole e inefficace sistema giudiziario, serie difficoltà nel sostenere delle regolari elezioni democratiche, continue violazioni dei diritti umani e due conflitti interni irrisolti. A complicare ulteriormente la situazione, i rapporti sempre più complessi con la Russia.

Da un punto di vista economico il Paese presenta invece numerosi punti forza, quali la sua posizione geografica, territorio di transito per petrolio ed altre risorse energetiche, un forte potenziale agricolo e una forza lavoro con un altissimo livello di scolarizzazione. Fondamentale è stato poi l'ingresso nel WTO nel 2000, che ha permesso alla Georgia di sfruttare al meglio la sua posizione strategica per gli scambi commerciali. Rimangono ancora molti problemi irrisolti, quali il debito estero⁷, un sistema fiscale incapace di sconfiggere la corruzione e di far riemergere l'economia sommersa e un sistema bancario ancora troppo debole. La Georgia ha un assoluto bisogno di sottoporre a riforma i settori bancario, agricolo, fiscale ed energetico. Per ciò che riguarda la riduzione della povertà, la metà della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà, e il 14% è da considerarsi

⁷ Che ammonta a circa 2 miliardi di dollari e costituisce il 37% del PIL. Fonte: Club di Parigi -<www.clubdeparis.org>

“estremamente povera”. Questo contesto è influenzato dalla forte disoccupazione e dalla crescita della povertà rurale. Dal '96 al 2000 la Georgia ha registrato infatti una crescita annua media del 5.8%, ma il settore agricolo è cresciuto solo dello 0,6%, mentre la povertà nelle aree rurali è salita del 16% annuo. Sono dati particolarmente scoraggianti se si considera che il 44% della popolazione abita nelle zone rurali e risulta perciò necessario migliorare la produttività della terra e del lavoro ed espandere la domanda di prodotti agricoli. Anche sanità e istruzione mostrano notevoli debolezze, ma prioritaria è la riforma del settore della previdenza sociale, di fatto inaccessibile alla maggioranza della popolazione.

Il successo del processo di transizione dipende in larga parte dall'impegno del Governo ad attuare le riforme necessarie. L'esperienza decennale della Commissione in Georgia ha evidenziato che, in passato, molti obiettivi non sono stati raggiunti proprio per il mancato impegno del Governo e delle élites al potere. Fondamentale diventa perciò sostenere l'EDPRP, in quanto elaborato dallo stesso Governo georgiano.

Il CSP prosegue con un breve excursus sull'assistenza passata e futura dell'UE in Georgia.

Dal '92 l'Unione Europea ha dato supporto alla Georgia attraverso vari strumenti: il programma Tacis, l'ECHO (Dipartimento Europeo per l'Aiuto Umanitario), il Food Security Programme, l'EIDHR (Iniziativa Europea per la Democrazia e i Diritti Umani). Dal 1992 al 2002 l'UE ha

allocato 287.79 milioni di euro in doni alla Georgia, senza contare l'apporto fornito negli stessi anni dal Programma Tacis, che ha destinato alla Georgia 28 milioni di euro solo per il periodo 2004-2006. Un grande contributo economico è stato fornito anche dall'ECHO - che ha concluso la sua attività nel Paese nel 2002 - che ha stanziato in Georgia 83 milioni di euro per aiuti umanitari d'emergenza.

Nei primi cinque anni il Tacis ha contribuito a rafforzare il Governo centrale e a creare un ambiente stabile, prerogativa essenziale per avviare il processo di privatizzazione. Il Tacis ha contribuito inoltre ad avviare numerose riforme in vari settori, facilitato l'ingresso della Georgia nel WTO, garantito l'applicazione del PCA e incoraggiato il decentramento e lo sviluppo regionale. Nonostante i progressi però, l'applicazione della legge rimane debole e la corruzione è ancora a livelli molto elevati.

Forte dell'esperienza data dal lavoro svolto nei Paesi del Caucaso e in Georgia in particolare, il Programma Tacis non si rivolgerà più unicamente al Governo ma lavorerà in collaborazione più stretta con i partners della società civile. Importante in quest'ottica è anche il contributo dell'EIDHR, che ha finora operato in Georgia grazie ai micro-programmi LIEN e Bistro.

Il Programma Bistro è stato avviato nel '99 e si è focalizzato sullo sviluppo del settore privato e delle risorse umane e sulla costruzione di piccole infrastrutture. La

valutazione del Programma mostra risultati soddisfacenti, ma caratterizzati da una scarsa sostenibilità.

Il programma LIEN si è invece occupato di incoraggiare la cooperazione e lo scambio tra ONG locali e quelle europee. Nel 2002 il LIEN è diventato l'IBPP (Institution Building Partnership Programme), il cui principale obiettivo è l'incoraggiamento delle relazioni tra società civile e autorità governative. La strategia dell'EIDHR è realizzata in partenariato con le ONG e con altre organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Il punto forza delle iniziative intraprese dall'EIDHR è che, non avendo come partner il Governo ma piuttosto le organizzazioni della società civile, i suoi progetti possono essere attuati anche in territori sui quali l'autorità centrale non ha più controllo, come l'Abkhazia e l'Ossezia meridionale. Inoltre, nei casi in cui questo è stato possibile, l'EIDHR ha sempre applicato un approccio regionale.

Le conclusioni dell'Analisi Paese del CSP non sono però positive. I dieci anni di assistenza dell'UE alla Georgia non hanno portato ancora ai risultati sperati, il Governo georgiano non ha mostrato l'impegno necessario per raggiungere gli obiettivi delineati dalla Commissione e gli strumenti di assistenza devono essere rivisti. Sotto quest'ultimo aspetto questo CSP non fa progressi, perché lo strumento principale continua ad essere il Tacis, ma bisogna tener conto che nel 2007 verrà "collaudato" il nuovo strumento di finanziamento dei CSP, l'ENPI.

In risposta a queste sfide la Commissione mira ad assicurare un uso coordinato di tutte le politiche e gli strumenti possibili in tre aree chiave:

- a. *Promozione della legge, di una buona governance, del rispetto dei diritti umani e delle istituzioni democratiche, incluso il rafforzamento della società civile e la promozione di una partecipazione attiva delle ONG nel processo di democratizzazione.*

Le sfide più importanti in quest'area sono la debolezza del sistema giudiziario, la scarsa applicazione della legge e gli inefficaci strumenti fiscali. La Commissione si concentra in particolare sulla riforma del sistema giudiziario, mentre il Tacis e l'EIDHR si focalizzano sul potenziamento della società civile in aree chiave quali la lotta alla tortura, la lotta contro la discriminazione delle minoranze, la partecipazione politica e il monitoraggio delle processi elettorali.

- b. *Attuazione di alcune misure specifiche per appoggiare la lotta alla povertà, quali l'assistenza ai gruppi più vulnerabili ed il miglioramento dell'accesso ai servizi medici e alle reti di sicurezza sociale.*

Nello specifico l'assistenza Tacis continua ad agire sul sistema sanitario pubblico, prendendo come gruppi target solo quelli più vulnerabili. Le attività vengono svolte dal Tacis insieme al Food Security Programme e al Programma nazionale EDPRP. Inoltre, le ONG sono eleggibili per l'attuazione di alcuni dei progetti elaborati dal Tacis in quest'ambito.

c. *Prevenzione dei conflitti, risoluzione e riabilitazione postbellica.*

La Commissione dimostra un grande impegno nel promuovere la risoluzione dei conflitti interni attraverso misure di confidence building e azioni in favore dei gruppi coinvolti.

La strategia di azione della Commissione prevede l'utilizzo di un approccio comprensivo integrato, basato sull'utilizzo congiunto di più strumenti. Ad esempio, per quanto riguarda la prima area (democrazia e governance), vengono utilizzati il Tacis, il Food Security Programme, l'EIDHR e il programma di co-finanziamento delle ONG. Inoltre, nel perseguire questi macro-obiettivi rimangono trasversali le tematiche della sostenibilità ecologica, del rispetto delle minoranze e del gender mainstreaming.

La Commissione agisce nel contempo in sinergia e in complementarietà con le attività regionali svolte dalla Commissione nel Caucaso Meridionale. Al momento, a livello regionale sono attivi il Programma Traceca, che si occupa del miglioramento della rete di trasporto regionale, il Programma Inogate, che agisce nell'ambito della sicurezza dei lavoratori all'interno delle reti di oleodotti, il Programma SCAD, contro il traffico di droga e il Programma TEMPUS per l'educazione superiore.

1.2. Tacis Indicative Programme 2004-2006 for Georgia⁸:

II TACIS

Il TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) è un programma varato dalla Comunità europea nel 1991 per sostenere, attraverso interventi di assistenza tecnica e finanziaria, il processo di riforma democratica e il passaggio ad un'economia di mercato nei Nuovi Stati Indipendenti, nati dalla dissoluzione dell'Urss.

Gli Stati beneficiari sono attualmente: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavia, Federazione russa, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan e Mongolia.

Le autorità responsabili della gestione del Tacis sono la Commissione europea attraverso la Direzione Generale Relazioni esterne, gli Stati membri dell'Unione e gli Stati beneficiari, dove viene designato un Coordinatore nazionale che collabora con la Commissione all'elaborazione dei programmi nazionali, plurinazionali e transfrontalieri.

Il TACIS può fornire consulenza politica; gruppi di consulenza; formazione; studi e ha lo scopo di sviluppare nuove strutture giuridiche di regolamentazione necessarie in un'economia di mercato; istituzioni nuove e riformate e organizzazioni non governative. Questi obiettivi vengono realizzati attraverso la creazione di associazioni e reti tra istituzioni con interessi comuni; gemellaggi; progetti pilota e programmi quadro.

Il programma Tacis si concentra su due obiettivi generali:

- a. appoggio al processo di riforma
- b. controllo delle conseguenze sociali della transizione.

Per quanto riguarda l'appoggio alle riforme istituzionali, legali e amministrative, il Programma Tacis prevede più obiettivi specifici.

⁸ Adottato dalla Commissione Europea il 23 settembre 2003

Il primo obiettivo è l'attuazione del PCA, la pietra angolare delle relazioni tra UE e Georgia. Molto lavoro è stato già fatto per ciò che concerne l'omologazione della legislazione georgiana a quella europea, ma vanno consolidate le nuove leggi commerciali e proseguita la lotta alla corruzione. L'obiettivo è di assistere il Governo georgiano nel suo nuovo ruolo di membro del WTO e di svolgere attività di capacity building nei confronti del Governo e della società civile per quanto riguarda l'applicazione del PCA. Grazie all'assistenza della Commissione, la Georgia dovrà essere in grado di usare al meglio tutto il potenziale che l'accesso al WTO può offrirle, la società civile dovrà essere coinvolta nei processi di riforma riguardanti il PCA e la legislazione georgiana dovrà avvicinarsi il più possibile agli standard richiesti dall'UE. Gli indicatori per valutare i progressi in questa direzione saranno il rispetto delle scadenze, l'accrescimento del numero delle leggi, l'eventuale aumento degli investimenti stranieri e la crescita delle entrate fiscali e di dati confrontabili a livello internazionale. L'assistenza è condizionata dall'impegno del Governo ad attuare il PCA.

Il secondo obiettivo specifico è la riforma del sistema giudiziario, l'adozione di un nuovo codice penale conforme agli standard europei ed il potenziamento degli strumenti di controllo della società civile in ambito giudiziario. Le istituzioni beneficiarie del programma per questo obiettivo sono la Procura, il sistema penitenziario, le guardie di frontiera e alcune organizzazioni della società civile. Le attività

sono mirate a promuovere una maggior trasparenza e imparzialità del sistema giudiziario, al fine di consentire alla società civile di poter realmente fruire degli strumenti di tutela giuridica. Sono stati inoltre sviluppati alcuni meccanismi di controllo, formali e non, della società civile. I risultati attesi sono una nuova legislazione per il sistema di giustizia penale, un accesso alla giustizia più equo, una maggiore efficacia del sistema giudiziario e dei controlli di frontiera, lo sviluppo di meccanismi di protezione dei diritti umani, un maggior controllo da parte della società civile e un dibattito più vivace in Parlamento riguardo la giustizia. Gli indicatori che verranno utilizzati in fase di valutazione saranno l'avvicinamento del codice penale agli standard europei, un innalzamento del numero di processi per casi di violazione dei diritti umani, processi più corti e ben documentati e l'aumento di cooperazione transfrontaliera.

Il terzo e ultimo obiettivo è il generale rafforzamento della società civile ed un maggiore rispetto dei diritti umani. Le attività sono volte al miglioramento dello status legale e finanziario del settore non governativo e all'aumento della capacità delle ONG di attuare progetti e di divulgare al pubblico informazioni sui diritti umani e civili. Nello specifico, la Commissione è impegnata sul fronte del capacity building verso la società civile, così da garantirle un maggiore coinvolgimento nei processi di riforma. Grande attenzione è inoltre dedicata alle organizzazioni giovanili. Nel perseguire questo obiettivo il Tacis è affiancato dall'IBPP. L'indicatore

principale sarà la crescita del numero di ONG indipendenti, affidabili e attive, specialmente nelle regioni più periferiche.

Anche il secondo obiettivo generale del Tacis, il controllo delle conseguenze della transizione, consiste di tre obiettivi specifici.

Il primo è la creazione di schemi pilota per la riduzione della povertà. In alcune regioni pilota vengono svolte attività di microcredito, facilitata la creazione di imprese locali e incoraggiate le CBO (Community Based Organizations). Queste attività serviranno in seguito a valutare quanto l'assistenza UE possa aiutare il Programma nazionale EDPRP nel procurare cibo ai gruppi più vulnerabili, creare uno sviluppo locale sostenibile e appoggiare la governance locale.

Il secondo obiettivo è di migliorare l'individuazione dei gruppi target per l'assistenza sociale. Attualmente infatti, i servizi sociali vengono destinati alla classe media, penalizzando così i gruppi più vulnerabili. Lo scopo è rendere più efficiente l'uso del budget destinato all'assistenza sociale e creare un sistema di monitoraggio per misurare lo status e l'impatto dell'assistenza sulla popolazione target.

Il terzo obiettivo mira al miglioramento del settore sanitario in Georgia. Questo programma è attuato in collaborazione con la Banca Mondiale e il Department for International Development (DFID), l'agenzia di cooperazione britannica.

Il Country Strategy Paper 2003-2006 presenta un valore aggiunto di importanza fondamentale ai fini del successo della transizione democratica georgiana: a differenza dei CSP precedenti, l'assistenza UE pone ora una grande attenzione sulla creazione di una governance democratica e sullo sviluppo della società civile e del settore non governativo in particolare.

Grazie alle *lessons learned* dall'esperienza passata, la Commissione individua una lezione importante di cui si terrà conto per la programmazione futura: l'efficacia dei programmi può essere migliorata attraverso l'uso del principio di condizionalità. Il supporto al Governo avrà come condizione un impegno concreto a realizzare le riforme annunciate. Per evitare sprechi, nel periodo 2003-2006 la Commissione ha avviato solo quei progetti per i quali il Governo ha mostrato un reale e provato interesse, mentre in caso contrario la Commissione si appoggerà sulle organizzazioni della società civile e sui governi locali.

Altra lezione di cui tener conto è di non duplicare gli sforzi di altri donatori e, al contempo, di sviluppare con essi sinergie. Prendendo atto che altre organizzazioni hanno concentrato molte risorse nello sviluppo delle infrastrutture e nel settore privato, la Commissione ha scelto di non occuparsi di queste tematiche. In particolare viene incentivata la coordinazione tra Commissione e singoli Stati Membri.

2. L'UNDP: progetti per una governance democratica

La Georgia fa parte delle Nazioni Unite dal 31 luglio del 1992 e ospita oggi nove Agenzie dell'ONU. Queste sono riunite nella United Nations Country Team (UNCT), condotta dal Coordinatore Residente dell'ONU, Robert Derwyn Watkins. Nel Paese è inoltre attiva la missione UNOMIG (United Nations Observer Mission in Georgia), stabilitasi nel paese nel '93 con un mandato specifico volto alla risoluzione del conflitto in Abkhazia.

Il metodo di lavoro dell'UNCT è il Common Country Programming, un processo di programmazione quinquennale che consiste nell'elaborazione del Common Country Assessment (CCA) e dello United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). Questi documenti servono da guida al lavoro delle nove Agenzie dell'UNCT: in essi vengono individuate le priorità nazionali da perseguire attraverso un forte partenariato tra le Agenzie Onu, il Governo georgiano, i donors internazionali e la società civile.

Prendendo in esame l'ultimo UNDAF⁹, in riferimento al periodo di lavoro 2006-2010, possiamo analizzare le priorità - individuate in concertazione con tutti gli stakeholder - sulle quali il lavoro dell'UNCT dovrà concentrarsi, prendendo come guida i Georgian Millennium Development Goals¹⁰ e il

⁹ UNDAF 2006-2010, Marzo 2005 – <www.undp.org.ge>

¹⁰ I National MDGs differiscono in parte da quelli mondiali perché sono adattati alle necessità specifiche di ogni Paese

Programma di Sviluppo Economico e di Riduzione della Povertà (EDPRP) elaborato dal Governo.

Sono state così individuate cinque macro-aree di intervento: povertà e crescita economica, governance, servizi sociali di base, volatilità e instabilità, ambiente.

L'UNDAF è un cosiddetto "living document", infatti la sua applicazione viene monitorata durante tutto il quinquennio e il documento può in ogni momento essere aggiornato o modificato. L'UNDAF verrà valutato in itinere nel 2008 e vi sarà poi una valutazione finale nel 2009. Inoltre sono stati formati dei gruppi di lavoro specializzati nelle cinque aree tematiche allo scopo di tenere continuamente monitorato lo svolgimento del Programma.

All'interno dell'UNCT-Georgia il ruolo più importante è svolto dall'UNDP, attivo in Georgia dal '93. Dall'analisi dell'UNDAF 2006-2010 si può notare, infatti, come quasi tutti i risultati attesi per la seconda area, quella della governance, siano legati a progetti portati avanti dall'UNDP.

Le priorità dell'UNDP in Georgia sono l'instaurazione di una governance democratica, la riduzione della povertà e il rispetto dei diritti umani, ma molti sono anche i progetti destinati alla preservazione ambientale. Il lavoro dell'UNDP è svolto in stretta collaborazione con i partner internazionali e nazionali e soprattutto con il Governo georgiano, che oltre a svolgere molti dei progetti elaborati dall'Agenzia contribuisce in maniera cospicua al loro finanziamento. Tra i donors più importanti troviamo l'OSCE, la Commissione Europea,

l’Agenzia di cooperazione svedese SIDA (Swedish International Cooperation Agency) e la Banca Mondiale, insieme alla quale l’UNDP ha avviato l’importante iniziativa “The new approach to internally displaced people assistance”¹¹.

Ai fini dell’analisi del processo di transizione democratica in Georgia, verrà qui analizzato soprattutto l’obiettivo della creazione di una governance democratica, che tra l’altro è l’obiettivo a cui l’UNDP ha destinato più risorse e per cui sono stati avviati più progetti. Il processo di transizione democratica della Georgia è infatti lontano dall’essere compiuto, e questo rallenta conseguentemente anche lo sviluppo economico e la riduzione della povertà, anche questi obiettivi dell’agenzia Onu.

I problemi su cui più si sono focalizzati gli interventi dell’UNDP sono la corruzione e la mancanza di trasparenza, l’imperfetta separazione tra il potere giudiziario, legislativo ed esecutivo, ma soprattutto la totale mancanza di partecipazione politica da parte della società civile.

Per gestire il lavoro di programmazione, l’UNDP si dota ogni tre anni (ma ci sono spesso state proroghe e ritardi) di un Country Cooperation Framework. Sarà ora esposto in sintesi l’ultimo CCF (2006-2010) alla luce dei risultati ottenuti e degli obiettivi mancati del CCF precedente (2001-2004); seguirà anche una breve analisi di alcuni progetti volti a

¹¹ In italiano: nuovo approccio per l’assistenza agli sfollati

promuovere una governance democratica avviati e conclusi dall'UNDP negli ultimi anni.

2.1. Country Cooperation Framework for Georgia (2001-2003):¹²

Il CCF 2001-2003 è stato elaborato a seguito di una discussione congiunta tra UNDP e Governo georgiano e si basa sulle priorità individuate dal Common Country Assessment. La programmazione dell'UNDP 2001-2003 ha dovuto tenere conto dei notevoli passi indietro effettuati dal paese in ambito di sviluppo rispetto al '97, anno del precedente CCF. La crisi economica che ha colpito la Georgia nel '98-'99 - e che ha poi condotto alla fine dell'era Shevardnadze - ha infatti contribuito ad abbassare gli indicatori di povertà: ad esempio, il tasso di povertà nel '99 è stato del 58,5%, a fronte del 43% del '97, solo due anni prima, ma è stato registrato anche un aumento della disoccupazione e un abbassamento dei salari. Tra le cause di questa crisi non possono essere ignorate la rapida crescita della corruzione e la totale mancanza di trasparenza riguardo alla spesa pubblica che hanno caratterizzato quegli anni.

In fase di stesura del CCF si sono dunque dovuti affrontare tre problemi principali: il basso livello di investimento e di crescita economica; l'assenza di meccanismi di rafforzamento della legge per assicurare efficienza nella gestione delle risorse; l'assenza di una soluzione prossima ai conflitti interni.

¹² "Second country cooperation framework for Georgia (2001-2003) dell'UNDP - <www.undp.org.ge>

Dal precedente CCF il Paese aveva anche compiuto notevoli passi in avanti, specialmente sul piano dell'integrazione nella comunità internazionale. Nel '99 la Georgia si era avvicinata all'Europa divenendo membro del Consiglio d'Europa, inoltre l'ingresso della Georgia nel WTO nel 2000 le aveva fornito l'opportunità di arrivare all'accordo per la costruzione dell'oleodotto BTC, sul quale oggi l'economia georgiana conta moltissimo.

Alla luce dei problemi riscontrati negli anni precedenti il CCF 2001-2003 si proponeva due obiettivi generali:

- a. incoraggiare una migliore governance economica, politica e sociale
- b. contribuire alla riduzione della povertà attraverso una crescita economica equa.

Per realizzare il primo obiettivo, l'UNDP ha avviato dei progetti per migliorare il sistema di contabilità nazionale e, in accordo con il Governo, ha contribuito a creare un indice di corruzione per monitorare la situazione del Paese. L'UNDP ha inoltre lavorato per modernizzare i sistemi di gestione e scambio delle informazioni, al fine di incentivare la cooperazione tra le varie entità statali e migliorare la gestione delle risorse nazionali. Infine l'Agenzia si impegnava a rafforzare l'esercizio della legge e l'applicazione dei principi democratici attraverso il supporto al Difensore Pubblico¹³, e

¹³ Il Difensore Pubblico, conosciuto anche come Ombudsman, è una figura presente in diversi Stati, che viene nominata dal Governo o dal Parlamento

attraverso sforzi volti a concentrare verso questa istituzione i finanziamenti dei donors internazionali.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo invece, l'UNDP e la Banca Mondiale hanno appoggiato il governo nell'elaborazione di una strategia di lotta alla povertà¹⁴ e hanno avviato il programma, ancora in corso e recentemente rinnovato, volto a trovare un nuovo approccio per venire incontro alle necessità degli IDP (Internally Displaced People). Sono state anche svolte attività volte a promuovere una coscienza pubblica riguardo ai problemi legati alla povertà e a coinvolgere la società civile nel policy making.

La partecipazione di tutti gli stakeholder, l'ownership e la sostenibilità dei progetti avviati sono dichiarati requisiti trasversali di fondamentale importanza.

Per conferire sostenibilità ai progetti, questi sono stati implementati nel 95% dei casi da organismi nazionali: il ruolo dell'Agenzia si è limitato pertanto alla progettazione, in concertazione con tutti gli stakeholder, e alla formazione di esperti locali. Inoltre l'UNDP ha tentato di promuovere una maggiore cooperazione regionale incoraggiando la partecipazione di esperti azeri o armeni ai progetti attuati in Georgia e viceversa.

ed è incaricata di rappresentare gli interessi pubblici indagando sulle scorrettezze denunciate dai singoli cittadini.

¹⁴ Obiettivo raggiunto, vista la successiva elaborazione del Programma nazionale EDPRP

Per ciò che concerne la partecipazione della società civile, l'UNDP non ha affidato alle sue organizzazioni l'attuazione di progetti, ma si è focalizzata sullo sviluppo di legami più stretti tra Governo e ONG. Un obiettivo di difficile portata se si considera che anche attualmente, come verrà analizzato nel terzo capitolo, la totale separazione tra sfera politica e società civile è la causa diretta delle carenze democratiche del Paese.

Tra i progetti conclusi, il progetto "Modernizzazione dello Stato per l'amministrazione di una governance democratica nella sfera della Presidenza della Repubblica" è quello che ha raggiunto i risultati migliori. Il periodo di attuazione del progetto è stato dal settembre '97 al dicembre 2001 e il budget complessivo è stato di 1.724.611 USD. L'obiettivo generale era di razionalizzare l'amministrazione interna della Cancelleria di Stato, rafforzare le relazioni inter-istituzionali e modernizzare i processi, i metodi e gli strumenti utilizzati per lo scambio di informazioni e per la loro analisi. Per quanto riguarda le attività attuate, nelle istituzioni coinvolte sono stati introdotti moderni strumenti ICT, è stato promosso un Sistema di Servizio Pubblico attraverso la creazione di un Ufficio del Servizio Civile e incoraggiata una maggiore trasparenza nei rapporti tra Governo e società. Nel documento di valutazione finale¹⁵ al progetto è stato assegnato un valore complessivo di 2 su una scala da 1 a 4, in

¹⁵ "Final Project Report for project GEO/96/005" UNDP, 2001

cui 1 indica un livello altamente soddisfacente e 4 un livello completamente insoddisfacente. Tutti i principali stakeholder - tra cui la Cancelleria di Stato, il Ministero degli Esteri, e gli esperti impegnati nell'attuazione del progetto - sostengono che il successo del progetto è dovuto essenzialmente alle caratteristiche dei suoi obiettivi: specifici, realistici, facilmente misurabili ed elaborati tenendo conto del tempo a disposizione. Anche il documento di valutazione esterna¹⁶ conferma in definitiva la buona riuscita del progetto. Tuttavia gli esperti hanno riscontrato una scarsa attenzione nei confronti della tematica trasversale del gender mainstreaming e un'insufficiente concertazione tra gli stakeholder in fase di formulazione del progetto.

2.2. Country Cooperation Framework for Georgia (2006-2010)¹⁷:

Il nuovo CCF deve tener conto dei profondi cambiamenti che hanno investito la Georgia dopo la "Rivoluzione delle Rose" del 2003. Il Governo ha iniziato un vasto programma di lotta alla corruzione, alla mancanza di trasparenza e alle incertezze riguardanti i rapporti di responsabilità tra i vari organi di governo. La cooperazione internazionale, in questo caso l'UNDP, deve cercare di aiutare il Governo in questo periodo di riforme e, allo stesso tempo,

¹⁶ "Project evaluation information sheet on project GEO/96/005 - State Chancellery", External Evaluation Mission report, ottobre 2001

¹⁷ "Draft country programme document for the Republic of Georgia (2006-2010)" dell'UNDP - <www.undp.org.ge>

deve sfruttare questo momento per realizzare una reale partecipazione della società civile e per garantire il rispetto dei diritti umani, spesso violati proprio per portare avanti le riforme. L'UNDP ha l'occasione di promuovere approcci innovativi che sarebbe impossibile portare avanti in un Paese dominato da un clima di stallo politico qual'era la Georgia nel periodo del Governo Shevardnadze.

Nonostante i grandi progressi sul piano politico, l'economia georgiana non va ancora al meglio. Metà della popolazione vive ancora al di sotto della soglia di povertà e il grosso dell'economia georgiana è costituito dall'economia sommersa. Inoltre non si è ancora trovata una soluzione ai conflitti in Abkhazia e Ossezia meridionale, che hanno anzi causato la recente crisi delle spie tra Georgia e Russia.

L'analisi dei risultati ottenuti dal precedente CCF dimostra come alcuni obiettivi siano effettivamente stati raggiunti. Le attività di modernizzazione nella sfera del management e dell'informazione hanno migliorato l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni. Anche le elezioni presidenziali - e più di recente quelle locali - sono andate meglio delle precedenti, anche se si continuano a riscontrare brogli. Inoltre l'UNDP è riuscito a far includere i Millennium Development Goals nel Programma governativo EDPRP.

Il programma dell'UNDP per i prossimi quattro anni si concentrerà su quattro aree prioritarie:

1. riduzione della povertà
2. governance democratica

3. prevenzione di conflitti
4. gestione delle risorse naturali e ambientali.

Ai fini di questa ricerca sarà analizzato solo l'Obiettivo 2.

Per la creazione di una governance democratica l'Agenzia continuerà ad attuare progetti volti al rafforzamento del sistema giudiziario e del Parlamento. Verranno avviate iniziative per aiutare il Governo a compiere l'atteso decentramento, impegnando risorse in attività di capacity building delle autorità locali. Alla fine del periodo di programmazione, dunque entro il 2010, il Parlamento dovrà essere capace di rappresentare ogni elettore in maniera imparziale, indipendente, trasparente ed efficace e dovrà essere in grado di controllare l'operato delle altre istituzioni. Per lo stesso anno dovranno essere stati elaborati un piano nazionale per la tutela dei diritti umani e una nuova strategia di sviluppo per il sistema giudiziario.

I partner principali rimarranno gli stessi del CCF precedente, il Governo, le ONG, le CSO (Civil Society Organizations) e i donatori internazionali. Verranno rafforzati invece i partenariati con le autorità locali.

L'analisi in breve di alcuni progetti avviati nel campo della costruzione di una governance democratica e dunque corrispondenti all'Obiettivo 2 del CCF 2006-2010, "Incoraggiare una governance democratica" potrà fornire un esempio di come il CCF si traduca in pratica.

Un progetto potenzialmente significativo per il rafforzamento della democrazia georgiana è “Strengthening transparency and effectiveness of the Parliament and Government of Georgia”¹⁸. Il progetto potrà usufruire di un budget previsto di 1,808,820 USD, di cui 649 mila forniti dall’UNDP. Anche la Commissione Europea partecipa con un contributo di 742 mila USD. Il progetto si basa sull’esperienza di progetti simili attuati dall’UNDP in altri Paesi.

Nonostante i grandi cambiamenti che hanno fatto seguito alla Rivoluzione del 2003, il Parlamento georgiano resta un organo estremamente debole e disorganizzato: questa debolezza diventa un ostacolo per la crescita di uno Stato democratico stabile. L’obiettivo generale del progetto è di accrescere la capacità del Parlamento e del Governo di gestire in modo efficiente ed trasparente le risorse pubbliche. Gli strumenti che verranno usati per ottenere questo obiettivo sono metodologie avanzate e strumenti elettronici. Obiettivi specifici di più difficile realizzazione sono il cambiamento di alcune leggi, il miglioramento del processo legislativo e il rinnovo dei regolamenti parlamentari. Le attività principali saranno volte al rafforzamento del processo di dibattito legislativo attraverso la proposta di nuove leggi e regolamenti, tramite l’introduzione di esperti settoriali incaricati di esaminare le proposte di legge e attraverso un’armonizzazione tra la legislazione georgiana e quella europea. Si tenta di rafforzare

¹⁸ Rafforzare la trasparenza e l’efficacia del Parlamento e del Governo georgiano - <www.undp.org.ge>; <www.parliament.ge>

soprattutto il ruolo di organo di controllo del Parlamento, tramite l'instaurazione di una Camera di Controllo. È stato avviato poi un programma di formazione e di addestramento all'uso della nuova tecnologia introdotta per lo staff del Parlamento. Per quanto riguarda l'obiettivo di rendere più trasparente e accessibile al pubblico l'operato del Parlamento, molte leggi, proposte e documenti divulgativi sono stati pubblicati ed è stato intensificato il rapporto tra Parlamento e società civile. Tutto questo è stato realizzato grazie all'ammodernamento delle risorse tecnologiche (ICT) in dotazione al parlamento.

Ad oggi ciò che è stato già raggiunto è la dotazione di una rete LAN¹⁹ al Parlamento, la fornitura di hardware e software, la creazione di un nuovo sito web per il Parlamento e la razionalizzazione dell'organizzazione interna dell'Istituzione. Sono stati inoltre attivati dei corsi di formazione e pubblicati guide e documenti informativi sui poteri di cui gode il Parlamento. Sono stati chiariti i ruoli e le competenze rendendo più lineare il processo legislativo.

I rischi futuri sono di un finanziamento incompleto del progetto ma soprattutto il fatto che il Parlamento georgiano rimane un'istituzione estremamente conservatrice e sarà dunque molto difficile apportare al suo interno anche i più piccoli cambiamenti. Anche se gli obiettivi specifici possono sembrare di piccola portata, il loro effetto sulla trasparenza del

¹⁹ Local Area Network, in italiano: rete locale

Parlamento è notevole considerando che molte altre istituzioni nazionali non hanno, ancora oggi, un sito web.

Un altro progetto importante, se non altro sulla carta vista la momentanea assenza di rapporti pubblici di monitoraggio, è “Support to the Justice System”²⁰, che verrà attuato nel periodo 2006-2008 con un budget di 380.000 USD. In Georgia i corpi giudiziari necessitano di una riforma per poter garantire un uguale accesso alla giustizia a tutti, per proteggere i diritti umani, per attuare una maggiore diffusione delle informazioni, delle procedure e delle decisioni che riguardano il sistema giudiziario e per aumentare la trasparenza dei processi legali. La riforma del sistema giudiziario è iniziata nel 2005 con l’obiettivo di aumentare l’imparzialità e l’indipendenza del settore grazie a personale qualificato. A questo scopo sono state istituite la Scuola Superiore di Giustizia e la figura dello Speaker Judge²¹, che ha il ruolo di trasmettere le decisioni e posizioni della Corte Suprema alla società, rendendo così più trasparente l’operato del sistema giudiziario. Il progetto è stato elaborato a seguito di una richiesta della stessa Corte Suprema e il suo obiettivo rientra nell’Obiettivo 2 dell’UNDAF: “efficienza e affidabilità delle strutture di governance”. Nello specifico, il progetto si

²⁰ Supporto al sistema giudiziario

²¹ Giudice Capo o Relatore, incaricato di divulgare le regole e le decisioni prese dalla Corte Suprema

propone di aumentare la capacità dei giudici nel campo dei diritti umani e dell'interpretazione delle leggi.

Le attività che verranno attuate sono la formazione dei giudici - in cooperazione con la Scuola Superiore di Giustizia - e l'attivazione di seminari sui diritti umani. La Scuola Superiore di Giustizia verrà fornita di documentazione legale sui diritti umani e di occorrente da ufficio. Infine verranno organizzati dei viaggi di studio per i giudici georgiani presso la Corte Europea dei Diritti Umani. Verranno attivati dei corsi di formazione per giornalisti sui temi dei diritti umani e dei meccanismi giudiziari, realizzati programmi radiofonici e televisivi per informare la società, preparate delle pubblicazioni sul lavoro delle Corti e condotti questionari e studi periodici sull'andamento del sistema giudiziario. Il progetto utilizzerà risorse interne quali gli esperti della Scuola Superiore di Giustizia, ma in caso di mancanza di expertise, l'UNDP provvederà a fornire expertise esterno, preferibilmente proveniente da paesi con un passato simile a quello georgiano. La Corte Suprema sarà il partner attuatore del progetto: essa designerà il National Project Director mentre il Project Manager sarà reclutato dall'UNDP. Sarà inoltre istituito uno stakeholder advisory group che monitorerà gli effetti del progetto su tutti gli stakeholder. Il progetto verrà mensilmente monitorato attraverso rapporti dell'UNDP e vi sarà infine una valutazione annuale attuata da esperti esterni come previsto dai regolamenti dell'UNDP.

III. Società civile e democrazia locale.

Questo capitolo propone un panorama della situazione attuale del settore non governativo georgiano, anche alla luce della cornice legale in cui si ritrova ad operare, mettendo a fuoco il possibile apporto che esso può dare al processo di democratizzazione. Saranno poi descritti i cambiamenti avvenuti nel Paese in seguito alla recente riforma delle autorità locali. Infine sarà riportata come case study l'apertura di un'Agenzia di Democrazia Locale che ha come scopo quello di avvicinare la debole società civile ai neonati organi di governo locale.

1. Ruolo del settore non governativo e delle autorità locali in Georgia.

1.1. Condizione del settore non governativo:

In seguito alla dichiarazione d'indipendenza del '91, gli Stati europei e gli Usa mostrarono subito un forte interesse nello sviluppo della società civile georgiana. Presto la società civile venne identificata nelle ONG, visto che queste erano di fatto la sua unica espressione. In pochi anni nacquero, infatti, migliaia di ONG, di cui però solo poche realmente attive. Il Terzo Settore andava sviluppandosi velocemente ma allo stesso tempo risultava sempre più dipendente dall'aiuto occidentale: le organizzazioni georgiane avevano perciò pochissima influenza sugli obiettivi generali stabiliti dai donatori internazionali e dovevano spesso cambiare la loro mission per poter continuare ad usufruire dell'aiuto estero.

Società Civile

Per società civile si intende l'arena di azione collettiva spontanea indirizzata verso interessi, scopi e valori comuni. In teoria, le sue forme istituzionali sono distinte da quelle statali, della famiglia e del mercato anche se nella pratica i confini tra stato, società civile, famiglia e mercato sono spesso complessi e sfumati. Di solito la società civile ricopre molteplici spazi e forme istituzionali, variando il suo livello di formalità, autonomia e potere. Le società civili sono spesso popolate da organizzazioni quali società caritatevoli, ONG per lo sviluppo, comunità, organizzazioni femminili, associazioni religiose, professionali e commerciali, gruppi di mutuo aiuto, movimenti sociali". *Definizione del Centro per la Società Civile della London School of Economics.*

La "Rivoluzione delle Rose" ha avuto il merito di evidenziare i punti forti e le debolezze della società civile georgiana. Prima del 2003 il settore non governativo si manteneva il più possibile distante dalla lotta politica, ma col crescere delle tensioni intorno al Governo Shevardnadze molte organizzazioni si sono schierate apertamente contro il Governo. Alcune organizzazioni hanno offerto un contributo di importanza fondamentale per la riuscita della protesta, come ad esempio l'organizzazione "Kmara", specializzata proprio nell'organizzazione di manifestazioni di piazza, mentre altre hanno preferito mantenere il ruolo di arbitri neutrali per il timore di essere strumentalizzate dai partiti politici. Le organizzazioni della società civile hanno dunque delegittimato il regime di Shevardnadze, realizzato una protesta dal carattere assolutamente pacifico e contribuito così

a risvegliare molti cittadini georgiani, che dal 2003 risultano molto più impegnati in azioni collettive.

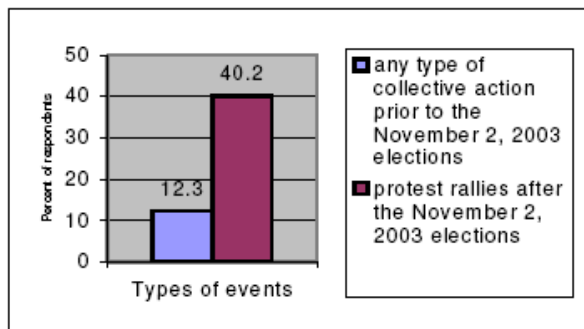


Fig. 6 Partecipazione pubblica in azioni collettive prima e dopo la “Rivoluzione delle Rose”. Fonte: CIVICUS Civil Society Index

Tuttavia, a seguito della Rivoluzione il settore non governativo si è trovato di fronte ad una nuova problematica questione: che tipo di relazioni instaurare con il nuovo governo? Moltissimi attivisti erano, infatti, entrati a far parte dei partiti di opposizione poi passati al Governo e per questo l’opinione pubblica non percepiva più differenze tra i valori proposti dal Governo e quelli portati avanti dalle ONG. Il loro ruolo nella società non appariva più chiaro, tanto che, a partire dall’elezione di Saakashvili, l’importanza attribuita alle ONG cominciò a calare, così come l’attenzione del Governo nei loro confronti. A seguito delle discusse modifiche apposte da Saakashvili alla Costituzione però, i rapporti tra Terzo Settore e Governo sono tornati ad essere ancora una volta in conflitto e molte ONG hanno ripreso il ruolo di organismi di controllo e

d'opposizione al Governo determinando così un rinnovato interesse per il settore da parte dell'opinione pubblica.

Sono sempre di più i cittadini georgiani che comprendono il valore della partecipazione civile e che si dimostrano più attivi nell'esprimere la loro posizione riguardo questioni sociali e politiche, ma la partecipazione è orientata quasi unicamente verso forme di protesta, mentre sono pochi i cittadini impegnati a costruire un processo di sviluppo della società civile a lungo termine. A seguito della Rivoluzione infatti, la popolazione continua a considerare manifestazioni e sit-in come i mezzi di partecipazione più utili al fine di influenzare le politiche governative, mentre altre forme di attivismo più convenzionali, quali convegni e incontri con le autorità locali, sono considerati meno efficaci.

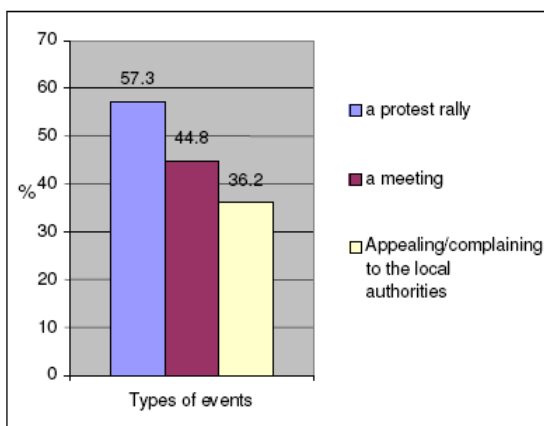


Fig. 7 Le forme di partecipazione in grado di influenzare la politica. Fonte: CIVICUS Civil Society Index

Tra i problemi che ancora affliggono la società civile georgiana spicca la mancanza di una forte opposizione politica alla quale appoggiarsi. Secondo il parere di Levan Berdzenishvili¹, fondatore e membro di numerose ONG georgiane, oggi in Georgia, al contrario di ciò che si verifica nella maggiorparte dei paesi del mondo, il terzo settore è più forte dei partiti politici d'opposizione. A suo avviso è nato un rapporto molto fruttuoso tra Terzo Settore e istituzioni giudiziarie quali il Ministero della Giustizia e il Difensore Pubblico e le ONG - in particolare la Georgian Young Lawyers Association - sono state spesso coinvolte nel processo legislativo. Al contrario i rapporti sono sempre più complessi con il Ministero degli Interni e con la Polizia.

USAID, NGO Sustainability Index for Eurasia - 2005²:

USAID ha compiuto uno studio completo e dettagliato del settore non governativo georgiano e degli altri Stati dell'Asia centrale, attraverso l'analisi di sette dimensioni: ambiente giuridico, capacità organizzativa, capacità finanziaria, appoggio statale, fornitura di servizi, infrastrutture e immagine pubblica. Ognuna di queste dimensioni è stata analizzata partendo da quattro interrogativi:

- cosa è stato realizzato?
- quali problemi rimangono?

¹ Intervista pubblicata dalla rivista online "Civil Georgia" nel 2003.

² "2005 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia", USAID - <<http://www.usaid.gov>>

- gli attori locali riconoscono le sfide che hanno davanti a sé?
- gli attori locali hanno messo a punto una strategia e hanno la capacità di sfidare questi problemi?

In seguito è stato elaborato l'indice di sostenibilità, un indice dai valori da 1 a 7, in cui 1 indica un settore non governativo notevolmente avanzato, mentre 7 indica un basso livello di sviluppo del settore.

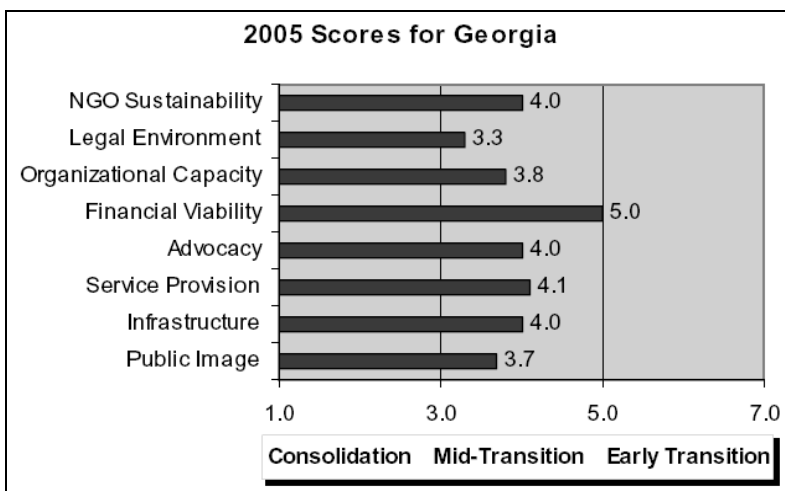


Fig. 8 Valori delle dimensioni del settore non governativo georgiano nel 2005. Fonte: USAID

L'indice di sostenibilità delle ONG georgiane nel 2005 - che tiene conto complessivamente di tutte e sette le dimensioni - è di 4.0 (Fig.9): ciò dimostra che la situazione del settore è lievemente peggiorata rispetto all'anno precedente e che il settore è in continua flessione rispetto alla fine degli anni '90. Confrontando l'indice della Georgia con quello di altri paesi

dell'Asia centrale³, possiamo tuttavia riscontrare che nel Caucaso meridionale la Georgia è il Paese con il settore non governativo più sviluppato, anche se lo standard è ben lontano da quello dei Paesi mitteleuropei e delle Repubbliche Baltiche, che presentano un indice di sostenibilità vicino all'1.

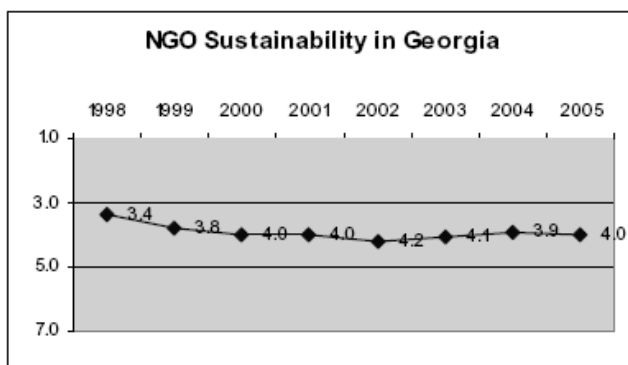


Fig. 9 Sostenibilità delle ONG in Georgia. Fonte: USAID

Le relazioni tra società civile e Governo georgiano sono spesso difficili e caratterizzate da cooperazione limitata e gli esperti provenienti dalle ONG hanno una scarsa influenza sulle politiche governative. Questo è però dovuto alla scarsa capacità delle ONG di lavorare e pianificare il lavoro insieme, presentandosi davanti al Governo come un fronte unito. Sicuramente non si sono registrati i progressi sperati nel periodo appena seguente alla Rivoluzione delle Rose.

³ Nel 2005 l'Armenia presenta un indice di sostenibilità del settore pari a 4.1, l'Azerbaijan di 5.0 mentre la Russia presenta un valore di 4.3.

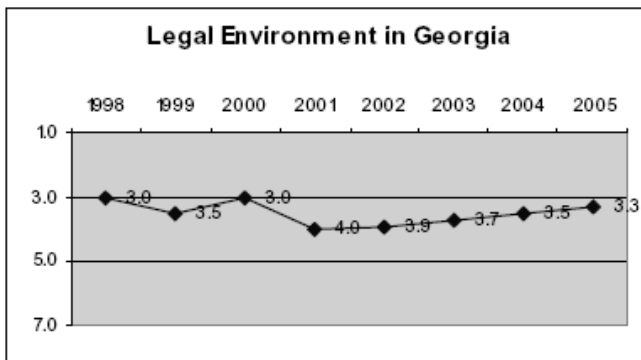


Fig. 10 Ambiente giuridico in Georgia. Fonte: USAID

Per quanto riguarda l'ambiente giuridico, questo raggiunge nel 2005 un valore di 3.3, ed è la dimensione in cui la Georgia ha compiuto i maggiori progressi rispetto agli anni precedenti. Sono state attuate varie riforme della cornice legale atta regolare l'attività delle ONG, che possono ora operare in un sostanziale stato di libertà. Le leggi che più hanno migliorato lo status delle ONG sono il Codice Civile, la Legge sui doni e il Codice Tributario, che verranno analizzati nello specifico nel prossimo paragrafo. In particolare grazie al nuovo Codice Tributario del 2005 è aumentato il numero di attività che le ONG possono detrarre dalle tasse e si è data la possibilità alle imprese di detrarre l'8% nel caso esse intraprendano "attività caritatevoli". Restano però notevoli difficoltà per quelle organizzazioni nate per monitorare il Governo, che raramente riscontrano una volontà di cooperazione da parte delle istituzioni governative. Nei prossimi anni sarà necessario sistematizzare le leggi

riguardanti le ONG e accrescere l'accesso alla giustizia per le organizzazioni della società civile. Infatti, associazioni quali la Georgian Young Lawyers Association, o il Civil Society Institute, forniscono servizi legali gratuiti alle ONG, ma non riescono ad incontrare la crescente domanda di servizi.

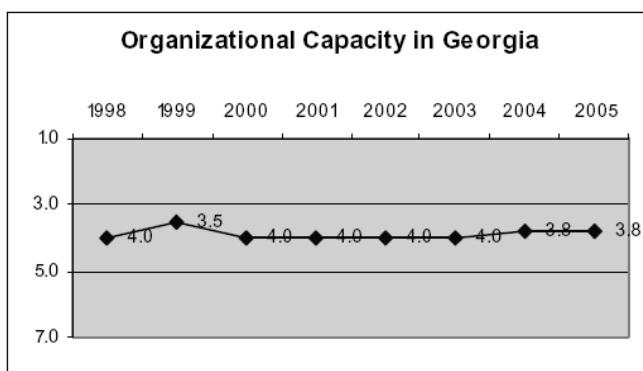


Fig. 11 Capacità organizzativa in Georgia. Fonte: USAID

La seconda dimensione analizzata è stata la capacità organizzativa, per studiare la quale è stata analizzata la trasparenza, l'affidabilità e le qualità organizzative delle ONG. La capacità organizzativa delle ONG georgiane ha un valore di 3,8, stabile rispetto all'anno precedente e in lieve miglioramento dalla fine degli anni '90. Il dato allarmante è che si sta allargando il gap che separa le pochissime ONG altamente sviluppate dalla grande maggioranza delle organizzazioni, la cui capacità manageriale continua a diminuire. Molte ONG, soprattutto in provincia, operano progetto per progetto, perché la pianificazione a lungo termine

è impossibile quando si dipende da finanziamenti a breve termine. Un ulteriore limite delle organizzazioni georgiane è che hanno pochissimi membri poiché lo Stato non offre alcun incentivo ai volontari: spesso i giovani che entrano in un ONG lo fanno solo per acquisire esperienza utile per cercare lavoro altrove. Un segnale positivo proviene dal Codice Etico, un documento con funzione di sistema di regolamento che raggruppa una grande varietà di organizzazioni. Il Codice, adottato nella cornice del “Citizens Advocate! Programme” promosso da USAID, stabilisce degli standard di comportamento minimi per le organizzazioni delle società civile riguardo le relazioni col Governo, con i partiti e con i donatori, ed è una delle prime manifestazioni di cooperazione e unità tra le varie ONG della Georgia.

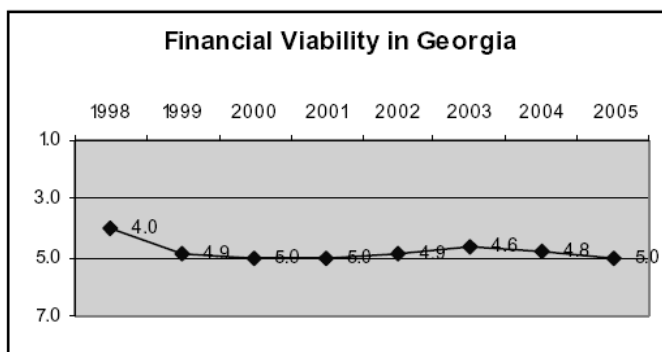


Fig. 12 Capacità finanziaria in Georgia. Fonte: USAID

La dimensione in cui le ONG georgiane sono più in difficoltà è la capacità finanziaria, con un valore di 5.0 e in continuo calo. Sono pochissime le ONG che possono vantare

una varietà delle loro risorse finanziarie. Solo il 5% dei finanziamenti è frutto di attività economiche perché le ONG dipendono totalmente dai donatori: i doni rappresentano infatti l'80, ma a volte addirittura il 100% dei budget annuali delle ONG. Anche le quote di iscrizione non sono significative visto che rappresentano a stento il 5% dei finanziamenti. I finanziamenti governativi, infine, sono quasi del tutto insignificanti perché riguardano al massimo una piccola parte del budget del 13% delle organizzazioni.

Sotto l'aspetto finanziario le cose saranno lente a cambiare, perché questi problemi si basano su una carenza di cultura filantropica all'interno della società. Neanche le ONG più sviluppate hanno i sistemi di gestione finanziaria richiesti dai donatori per gestire progetti di grandi dimensioni.

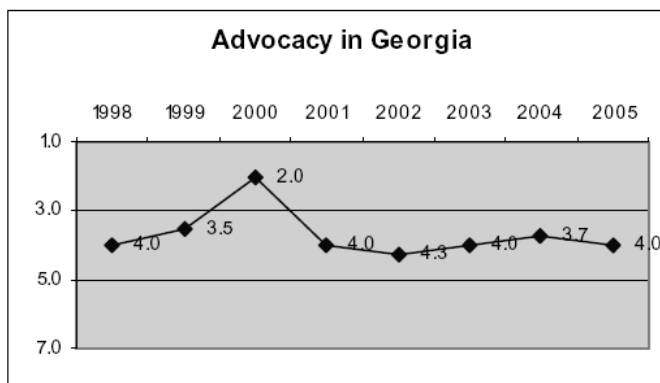


Fig. 13 Appoggio statale alle ONG in Georgia. Fonte: USAID

Il valore che indica il livello di appoggio offerto dallo Stato al settore non governativo è passato da 3.7 a 4.0. Il

Governo aveva conferito molta importanza al settore non governativo nel 2004, subito dopo la Rivoluzione, ma questo interesse è andato gradualmente a diminuire. Alcune istituzioni, come ad esempio l'Ufficio del Sindaco di Tbilisi, continuano a coinvolgere le ONG nelle discussioni politiche, ma in generale la cerchia di ONG in collaborazione col Governo si è ristretta. Molto più complessa è la situazione di quelle organizzazioni che hanno come obiettivo il monitoraggio e il controllo delle attività governative. Queste vengono spesso inserite nelle cosiddette "liste nere", le loro attività vengono osteggiate ed è praticamente impossibile per esse accedere ad informazioni governative.

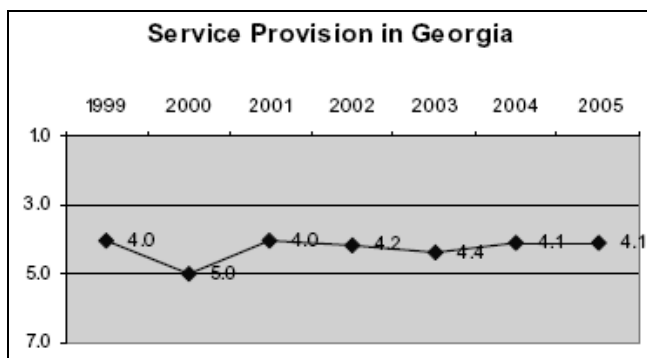


Fig. 14 Fornitura di servizi in Georgia. Fonte: USAID

Nell'ambito della fornitura di servizi alla popolazione, la situazione delle ONG georgiane non è delle migliori (il valore è di 4.1), ma c'è un motivo preciso. La dipendenza da donatori internazionali fa sì che spesso siano spesso questi a

specificare le priorità e ad individuare i gruppi target delle attività delle ONG, che non possono controbattere e devono per forza rinunciare alla propria mission. Le cose però possono cambiare, perché le pochissime ONG indipendenti dai donatori esterni hanno dimostrato di essere decisamente efficienti nell'individuazione e nella fornitura di servizi a gruppi target. L'offerta di servizi è ancora troppo limitata rispetto alla domanda, ma il fatto che la richiesta di servizi stia aumentando indica anche che questi sono di buona qualità e discretamente efficaci.

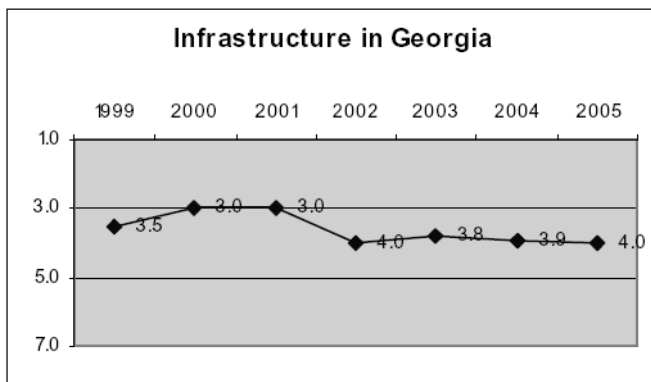


Fig. 15 Infrastrutture per le ONG. Fonte: USAID

Come dimostrato dalla Fig.15, l'accesso delle ONG ai servizi di formazione e assistenza è leggermente diminuito perché molte organizzazioni che in passato si sono occupate con successo di assistenza gratuita alle ONG sono oggi diventate attività a scopo di lucro. La situazione nella capitale è abbastanza buona, ma non è così nelle regioni, dove il

numero delle organizzazioni sta crescendo ma non ancora quello delle società che possono fornire loro assistenza. Si stanno però registrando progressi nell'ambito della formazione di reti e coalizioni di ONG, anche se per ora questo processo è indotto in buona parte dai donatori internazionali.

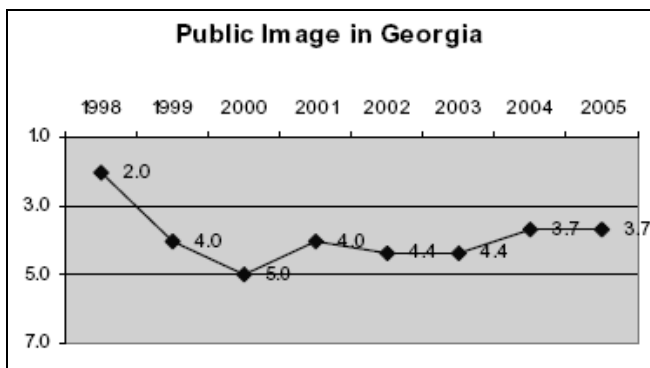


Fig. 16 Immagine pubblica delle ONG in Georgia. Fonte: USAID

Affinché il settore non governativo sia sostenibile, il governo, le imprese e le comunità dovrebbero avere un'immagine positiva delle ONG e dovrebbero essere pienamente consapevoli del loro ruolo nella società. Il valore di 3.7 per la dimensione dell'immagine pubblica, è risultato dall'analisi della copertura mediatica delle attività condotte dalle ONG, dalla consapevolezza del Governo riguardo al possibile ruolo delle organizzazioni nelle attività decisionali e dell'opinione pubblica generale. La questione dell'immagine pubblica del settore non governativo è una delle più controverse. La fiducia pubblica nelle ONG è calata rispetto al

periodo appena seguente la Rivoluzione delle Rose, ma questo è dovuto al fatto che allora molti esponenti del mondo non governativo che hanno preso parte attiva alla Rivoluzione sono entrati nell'entourage di Saakashvili, percepito allora dalla popolazione in maniera estremamente positiva. In seguito l'entusiasmo si è gradualmente affievolito e questo ha comportato anche un generale disinteressamento dei media nei confronti delle ONG. Un sondaggio del 2005⁴ mostra però come la percezione dell'operato delle ONG sia molto migliorata.

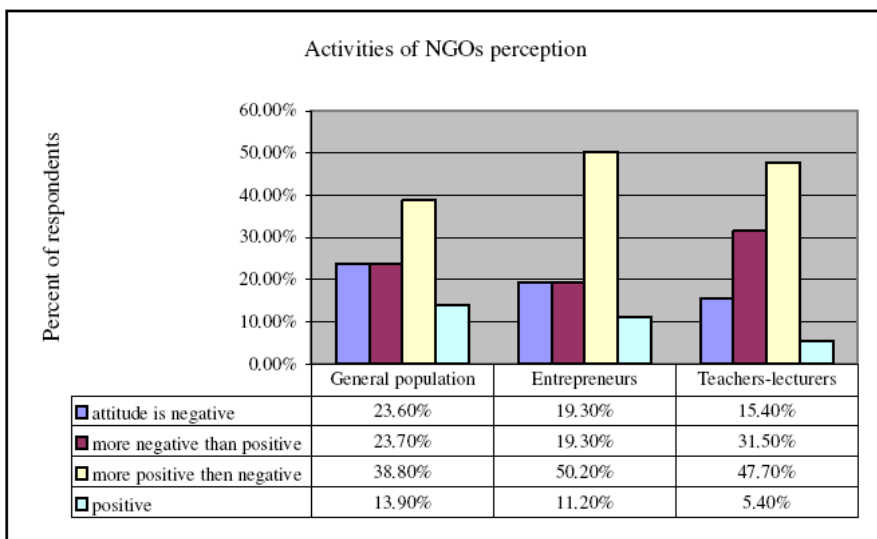


Fig. 17 Percezione pubblica delle attività delle ONG. Fonte: CIVICUS Civil Society Index

⁴ Sondaggio di opinione pubblica condotto dal Center for Strategic Research and Development of Georgia (CSR DG), 2005

Paradossalmente le ONG più piccole, residenti nelle regioni, ricevono una maggiore attenzione rispetto a quelle della capitale. Probabilmente la nascita del Codice Etico delle ONG provocherà un miglioramento dell'immagine pubblica del settore e una maggiore attenzione mediatica.

In conclusione l'impatto della società civile sulla governance e sulla società georgiana è limitato ma tutt'altro che inesistente. Vi sono alcuni ambiti in cui la società civile ha più spazio e influenza, come per la promozione della democrazia e dei diritti umani, mentre per quanto riguarda la lotta alla povertà e lo sviluppo economico il percorso è ancora molto lungo

1.2. Ambiente giuridico del settore non governativo georgiano:

Le ONG hanno avuto un ruolo importante nel determinare la legislazione che regola il Terzo Settore. In particolare, nel 1995 la Georgian Young Lawyers Association (GYLA) ha presentato in Parlamento una strategia di sviluppo della legislazione per il settore no-profit, grazie alla quale sono state approvate la Legge sui Doni del '96 e alcuni articoli del Codice Civile riguardanti le ONG.

Per capire come la legge georgiana regoli le ONG dobbiamo analizzare un'ampia gamma di documenti e risulta perciò molto difficile farsi un'idea esaustiva delle leggi che regolano il settore.

La legislazione georgiana utilizza tre nomi per definire le ONG: associazioni pubbliche, organizzazioni pubbliche e persone giuridiche non imprenditoriali.

Legge sui Doni del 1996⁵: specifica i principi generali dell'allocazione, della ricezione e dell'uso dei doni in Georgia. Viene considerato dono un mezzo fornito da un donatore e destinato a fondo perduto ad un beneficiario, che deve essere usato per l'attuazione di specifici progetti. I doni non possono essere allocati o usati a fini politici. Sono considerati donatori le organizzazioni internazionali pubbliche, filantropiche o umanitarie, le istituzioni finanziarie, i governi stranieri e le persone giuridiche. I beneficiari possono invece essere lo Stato georgiano, le Autorità Locali georgiane, le persone giuridiche non imprenditoriali o i singoli cittadini. Il dono può essere usato solo a seguito di un accordo scritto tra il donatore e il beneficiario. L'accordo deve includere lo scopo e l'ammontare del dono e l'uso previsto. Il dono può essere usato solo per gli scopi descritti nell'accordo.

Le ONG nell'art. 30 del Codice Civile della Georgia⁶: Il Codice Civile regola la creazione, la registrazione e la gestione delle organizzazioni no-profit. L'art. 30 prevede per le ONG due forme organizzative: fondazione e associazione, distinte dal fatto che l'associazione si fonda sui propri membri, mentre la fondazione si basa sulle proprie attività. Il codice prevede

⁵ Legge sui Doni, 1996 - <www.lexadin.nl>

⁶ Art. 30 del Codice Civile della Georgia: "Persone giuridiche non imprenditoriali" - <www.lexadin.nl>

anche l'esistenza di organizzazioni non registrate, che non vengono però riconosciute come persone giuridiche e che dunque non possono usufruire del sistema fiscale privilegiato destinato alle organizzazioni registrate. Riguardo agli obiettivi delle ONG, la legislazione proibisce che questi siano in contrasto con la legge, con i principi costituzionali e con le norme morali riconosciute. Su quest'ultimo punto è sorta una grande polemica, in quanto molto spesso queste "norme morali" differiscono da nazione a nazione e per le ONG georgiane risulta dunque difficile operare nel contesto internazionale.

Un'associazione è una persona giuridica in cui un numero di persone condividono il medesimo obiettivo; sono necessari almeno cinque membri fondatori per registrarla e il fondatore può essere chiunque abbia raggiunto la maggiore età, anche se cittadino di un altro Stato. Il Codice Civile stabilisce anche come deve essere strutturata l'organizzazione interna dell'associazione. L'organo più alto è l'Assemblea, che deve riunirsi almeno una volta l'anno. Tra le sue competenze rientrano la creazione di commissioni e corpi con funzione consultiva e l'applicazione di cambiamenti allo Statuto e agli obiettivi dell'associazione. L'attività imprenditoriale può essere svolta senza alterare lo status di persona giuridica non imprenditoriale solo se è di natura ausiliare e se serve a raggiungere un obiettivo comune. Non sarà però permessa la redistribuzione degli utili ricavati da tale attività.

Le associazioni sono soggette a registrazione da parte di una Corte, mentre le fondazioni vengono registrate direttamente dal Ministero della Giustizia.

Le Corti e il Ministero della Giustizia possono revocare una registrazione nel caso sia stata intrapresa un'attività a scopo di lucro o se gli obiettivi dichiarati nello Statuto si sono rivelati impossibili da raggiungere. Per quanto riguarda le Associazioni, il Codice Civile prevede solo meccanismi di controllo interni alle organizzazioni, mentre per le Fondazioni le regole sono più severe: il Ministro della Giustizia può in ogni momento attuare controlli su una Fondazione e revocarne la registrazione.

Il codice non menziona in alcun modo l'attività politica svolta da organizzazioni non governative.

Per ciò che riguarda le tasse, se l'ONG intraprende un'attività economica questa viene tassata come quella di qualunque altra impresa. Solo i doni e le quote di iscrizione sono esentasse. La legislazione non prevede che il Governo possa concedere doni alle ONG, ma questo in realtà avviene spesso e il fatto che questa pratica non sia regolata dalla legge rende più facile per il Governo indirizzare le attività di un'ONG in una direzione piuttosto che in un'altra.

1.3. La politica di decentramento e il ruolo della autorità locali nel processo democratico:

La Georgia non ha una tradizione di autogoverno locale, in quanto il Paese non ha vissuto l'esperienza dei Comuni che ha caratterizzato invece molti Paesi europei. Distretti regionali autonomi e Consigli locali sono nati solo con l'annessione della Georgia all'Urss, ma erano autorità formali senza in realtà alcuna responsabilità. La popolazione non ha mai percepito le autorità locali, più vicine al cittadino, come reali organi di potere, ma solo come ramificazioni del potere centrale anche perché, dopo l'indipendenza, questo ha sempre mantenuto un forte controllo sui distretti e nominato i sindaci. Il primo tentativo di riforma delle autorità locali è avvenuto nel '97, con l'emanazione della Legge organica sul governo locale e sull'autogoverno. Questa prevedeva due livelli di governo, un livello municipale e uno distrettuale. Tuttavia non si può certo dire che municipi e distretti godessero di organi indipendenti, in quanto i capi esecutivi (*gamgebelis*) dei distretti venivano nominati direttamente dal Presidente della Repubblica tra i membri del Consiglio. Allo stesso modo venivano nominati i sindaci delle due città più importanti del Paese, Tbilisi e Poti. Di fatto nel '97 Shevardnadze non ha effettuato un decentramento fiscale e politico ma solo amministrativo, dunque i cittadini continuavano ad attribuire al Governo centrale ogni politica attuata dalle autorità locali. Prima della recente riforma, le regioni e i governi locali non potevano operare come corpi autonomi, perché gli ufficiali

nominati dal centro facevano riferimento al Governo centrale e non locale. Le politiche e i budget finanziari venivano decisi dal centro, rendendo i costi molto alti e i servizi inaccessibili alla maggiorparte della popolazione e di qualità inadeguata. Vista l'assenza di controllo pubblico, i governi locali erano altamente corrotti e la società civile non era pienamente cosciente della necessità di sviluppare una democrazia locale attraverso un decentramento governativo.

La Rivoluzione delle Rose ha contribuito a creare uno stato politico nuovo perché i cittadini sono oggi molto più consapevoli del loro potenziale. Tuttavia, se il Governo ha di recente attuato l'attesissima riforma dell'autogoverno locale questo è dovuto non tanto alla mobilitazione della società civile quanto alle grandi pressioni esercitate da organismi internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea. Dal 2003 ad oggi il Consiglio d'Europa (COE) ha premuto molto sul Governo georgiano affinché procedesse a una riforma dei governi locali. In seguito a diversi incontri tra rappresentanti del COE e delle Autorità locali e regionali georgiane, il Consiglio d'Europa ha stilato alcune raccomandazioni per il Governo georgiano. Tra queste: la ratifica della Carta Europea dell'Autonomia Locale⁷ e l'adeguamento delle leggi locali alla Carta, il rafforzamento delle responsabilità conferite ai governi locali, l'elaborazione

⁷ Ratificata a Strasburgo dal Consiglio d'Europa il 15/10/1985

di una chiara cornice legale per la gestione delle risorse finanziarie locali, la riforma del sistema fiscale, l'elaborazione di una legge sulla proprietà per evitare scontri tra livello centrale e locale e infine la modifica dei meccanismi elettorali per l'elezione dei Sindaci di Tbilisi e Poti, che non devono più essere nominati dal Presidente.

Le raccomandazioni del Consiglio d'Europa sono state in gran parte messe in atto. Ad oggi è stata ratificata la Carta Europea dell'Autonomia Locale, adottata una legge organica per guidare il processo di decentramento ed ogni città avrà modo di eleggere il proprio sindaco.

Il processo di decentramento è iniziato nel luglio 2004, con l'istituzione, da parte di Saakashvili, di una Commissione statale sull'efficacia delle strutture di Governo e sull'organizzazione territoriale⁸, di cui egli stesso è Presidente. Il Parlamento ha in seguito ratificato la Carta Europea dell'Autonomia Locale, entrata in vigore nel 2005, e nello stesso anno ha approvato la Legge sull'autogoverno locale. Questo pacchetto legislativo ha posto le basi per la realizzazione di una serie di riforme di ampia portata iniziate nell'autunno del 2006.

Fino alle elezioni locali d'ottobre esistevano in Georgia 998 unità di governo locale che, a causa di un sistema fiscale fortemente centralizzato, mancavano delle risorse necessarie

⁸ "Georgia: Two years after the Rose Revolution", Report information Day 31/05/2006, ALDA – Consiglio d'Europa

per adempiere alle loro responsabilità. La nuova riforma territoriale-amministrativa si basa su un modello unitario con un solo livello di amministrazione locale, costituito dai distretti e dalle 6 città più grandi. Vi sono in Georgia 80 distretti di cui solo 65 sotto la giurisdizione del Governo georgiano. Ogni distretto ha il proprio centro amministrativo che governa anche sui piccoli villaggi. Lo status di distretto è stato assegnato anche a 6 grandi città (di cui una è però situata in Abkhazia) che storicamente non sono mai state parte di un distretto. In totale vi sono perciò 70 unità di governo locale sottoposte alla giurisdizione del Governo centrale. La riforma prevede anche un aumento delle responsabilità dei governi locali e il trasferimento di proprietà - terreni e infrastrutture - dal governo centrale alle autorità locali. Si applicherà una separazione tra budget statale e locale, così da garantire una maggiore indipendenza alle autorità locali evitando una duplicazione delle funzioni. Il sistema separa nettamente il potere amministrativo da quello politico, tanto che ogni distretto è dotato di un Consiglio responsabile dell'elaborazione delle politiche e di un'Amministrazione responsabile della fornitura dei servizi municipali. Per quanto riguarda la divisione delle competenze, la legge indica solo le attività di competenza esclusiva delle autorità locali, senza far riferimento al principio di sussidiarietà e a quelle attività che possono passare di competenza da un livello all'altro. Le competenze delle autorità locali non sono illustrate nello

specifico, dunque risulta difficile capire di che portata sia effettivamente stato il decentramento.

Tra gli aspetti positivi della riforma vi è la sua facilità di attuazione: la popolazione da sempre si identifica con i distretti piuttosto che con le singole città e i confini dei distretti sono ormai consolidati, dunque non è stata necessaria una loro ridefinizione o la creazione di nuovi centri. Ciò ha influito positivamente sulle spese e sui tempi di attuazione della riforma.

Rimangono però aperte alcune questioni:

- la grandezza dei distretti aumenta la distanza tra cittadino e autorità locale
- alcune città di provincia contano più abitanti delle città con status di distretto ma sono state discriminate.
- la legge prevede l'applicazione dello stesso modello per tutti i territori senza tener conto delle specificità delle regioni di montagna e di altri territori atipici.

In Parlamento era stata avanzata una proposta di legge alternativa formulata dalle ONG, che avrebbe risolto questi ultimi problemi ma anche comportato tempi e costi molto maggiori. Inoltre la Costituzione prevede che non si possa procedere ad una riorganizzazione dei territori prima del raggiungimento dell'integrità territoriale nazionale, e la proposta delle ONG avrebbe richiesto una modifica costituzionale.

La riforma può però funzionare solo se migliorerà la qualità e l'accessibilità dei servizi offerti dalle autorità locali e se

verranno creati dei meccanismi efficaci per incoraggiare la partecipazione dei cittadini nelle attività delle autorità locali. Nonostante i progressi e il successo delle elezioni locali del 5 ottobre 2006 (che rappresentavano la prova del nove della riforma), vi sono ancora molte sfide, quali l'assenza di gruppi di cittadinanza attiva e la scarsa capacità organizzativa degli organi di governo locale.

2. Case study: l'Agenzia della Democrazia Locale a Kutaisi, Georgia

Vista l'importanza di una forte democrazia locale e di una solida società civile al fine di poter concludere con successo il processo di transizione democratica, sarà di seguito illustrato un progetto appena avviato e, apparentemente, estremamente promettente in quest'ambito. Si tratta dell'apertura di un'Agenzia di Democrazia Locale in Georgia patrocinata dal Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE).

Le Agenzie della Democrazia Locale (ADL) furono istituite nel 1993 dalla Conferenza Permanente dei Poteri Locali e regionali d'Europa perché i rappresentanti delle autorità locali e regionali europee potessero offrire assistenza alle regioni devastate dalla guerra nell'ex-Jugoslavia. Le Agenzie non operano mai nelle capitali ma solamente nelle aree decentrate, dove la presenza della comunità internazionale è di solito minore.

Gli obiettivi delle Agenzie della Democrazia Locale sono :

- contribuire allo sviluppo della società civile per una coesistenza pacifica, rafforzare la conoscenza e la comprensione reciproca e migliorare le condizioni di vita
- promuovere la transizione democratica e l'integrazione europea dei poteri locali e regionali, nell'Europa Centrale e Orientale in particolare, mediante lo scambio di esperienze e conoscenze, e la cooperazione tra i poteri locali e regionali
- rafforzare il processo democratico, in linea con i principi della Carta Europea per l'Autogoverno Locale
- combattere il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia implementando soluzioni non violente
- promuovere attivamente una società pluralista e proteggere le società multiculturali e multireligiose
- incoraggiare lo sviluppo di una informazione pluralista ed imparziale
- incoraggiare lo sviluppo di progetti locali e, laddove si verificano, la ricostruzione di infrastrutture locali.

Le Agenzie collaborano con organizzazioni quali il Consiglio d'Europa, l'Unione Europea, il Ministero degli Affari Esteri d'Italia, Francia e Norvegia, ma anche con numerosi enti locali e regionali europei e con le ONG. Autorità locali e regionali e ONG rappresentano rispettivamente il 56% e il 27% dei partner delle ADL, dunque rivestono un ruolo notevole. Ogni ADL è un'organizzazione indipendente ed è

allo stesso tempo parte di una rete regionale. Alcune sono registrate come ONG a livello nazionale, mentre altre sono riconosciute come organizzazioni internazionali. La flessibilità di questo approccio permette ad ogni ADL di integrarsi al meglio nel contesto locale.

Le ADL operano con una metodologia comune che mette l'accento sulla cooperazione multilaterale decentrata tra le autorità locali e i rappresentanti della società civile.

Nel 1999 è stata istituita come organizzazione ombrello L'Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA): essa coordina le attività delle ADL, contribuisce alle azioni di fund-raising, sviluppa progetti comuni e offre assistenza amministrativa e del personale qualora ve ne sia il bisogno. Lo statuto dell'ALDA prevede che l'Associazione realizzi i suoi programmi in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa. Una convenzione assicura che l'ALDA e le ADL aiutino il Consiglio d'Europa nell'attuazione dei suoi programmi, come previsto anche nello Statuto della nuova ADL in Georgia. Allo stesso tempo il Consiglio d'Europa ed in particolare il Congresso dei Poteri Locali e Regionali, offre all'ALDA e alle ADL sostegno politico e logistico.

I finanziamenti per le ADL provengono da un'ampia varietà di fonti che includono il Consiglio d'Europa, il Congresso delle Autorità Locali e Regionali, la Commissione Europea, le Nazioni Unite e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). In aggiunta, le ADL e l'ALDA hanno ricevuto sostegno finanziario da un cospicuo

numero di Stati (Svizzera, Norvegia, Finlandia, Liechtenstein, Irlanda, Italia e Lussemburgo), città e fondazioni private.



Fig. 18 Cartina delle Agenzie di Democrazia Locale.

Fonte: ALDA

Visti gli ottimi risultati ottenuti dalle ADL nei paesi dell'ex-Jugoslavia, il Consiglio d'Europa e vari partner dell'ALDA hanno fatto pressione affinché venissero aperte delle Agenzie di Democrazia Locale anche nel Caucaso meridionale, partendo dalla Georgia.

Durante il 2004 l'ALDA ha condotto due missioni per verificare la fattibilità del progetto e per identificare la città

della Georgia che avrebbe ospitato l'ADL⁹. Dalla prima missione è emerso che il ruolo delle autorità locali nel Paese non era chiaramente definito - il decentramento politico e amministrativo è avvenuto solo nel 2006 - dunque il Programma si dovrà focalizzare nel primo periodo sullo scambio di esperienze e sulla creazione di una maggiore consapevolezza del ruolo che le autorità locali possono ricoprire all'interno dei processi decisionali.

La seconda missione ha invece permesso di identificare la città target, Kutaisi, e i partner locali. Kutaisi è stata scelta in quanto seconda città della Georgia con i suoi 250.000 abitanti e perché vi si può riscontrare un settore non governativo relativamente attivo e dunque in grado di collaborare e partecipare alle attività proposte dall'ADL.

Nel Dicembre 2004 il Consiglio d'Europa ha contribuito alla nascita dell'Associazione Nazionale Georgiana delle Autorità Locali (NALAG). Questa contribuirà significativamente al lavoro dell'ADL e potrà appoggiare le riforme nazionali necessarie per portare il paese in linea con la Carta dell'Autonomia Locale del Consiglio d'Europa. Quasi in concomitanza con l'apertura dell'ADL, avvenuta l'8 settembre 2006, la Georgia inizierà a beneficiare dei Piani d'Azione previsti dall'Unione Europea nel quadro della Politica Europea di Vicinato. Tra le priorità dei Piani d'Azione vi sono il rafforzamento dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani e delle libertà

⁹ Project proposal: "Setting up a Local Democracy Agency in Georgia", Association of Local Democracy Agencies, 2004

fondamentali, i diritti delle minoranze e lo sviluppo della società civile, obiettivi perfettamente conciliabili con la mission dell'Agencia di Democrazia Locale.

L'ADL di Kutaisi è stata registrata come un'ONG. Le priorità sulle quali si focalizzeranno le attività future sono:

- la partecipazione dei cittadini al processo decisionale
- il rafforzamento della democrazia locale
- la promozione dei diritti umani e delle minoranze.

La mission comprende anche la promozione dello sviluppo economico locale e l'empowerment del settore giovanile. Il programma proposto è di durata biennale, in modo da poter garantire la sostenibilità dell'iniziativa, che verrà poi gestita esclusivamente da personale locale, salvo l'appoggio esterno dell'ALDA. In questi due anni verrà reclutato uno staff locale, messo a punto l'ufficio, assicurati i rapporti di partenariato locale e internazionale e identificati i principali donatori. Sarà assunto un delegato locale, che avrà la responsabilità delle attività svolte dall'ADL, si occuperà della valutazione dei bisogni locali, della proposta e dell'attuazione dei progetti, avrà responsabilità finanziaria e rappresenterà l'ADL. Verranno organizzati due incontri tra i partner, di cui uno un anno dopo l'inaugurazione dell'ADL, così da poter fare un primo bilancio delle attività svolte e dei risultati ottenuti. Nel periodo di attuazione del progetto, l'ALDA coordinerà i lavori dell'ADL. Il budget previsto per l'avvio dell'Agencia e per le attività previste nei due anni di durata del progetto è di 192.350 euro. Per ora i partner internazionali sono le città di

Newport (Gran Bretagna), Monfalcone e Nantes, mentre a livello locale le municipalità di Kutaisi e della capitale Tbilisi, l'Associazione Nazionale delle Autorità Locali (NALAG) e l'ONG Georgian Young Lawyers Association. Essendo attiva solo da pochi mesi non è per ora disponibile materiale che possa indicarci i progressi compiuti finora dall'Agenzia e che ci permetta di dare un giudizio. È però incoraggiante il fatto che, ad oggi, le risposte dei partner (internazionali e locali) e da parte di tutti gli stakeholder sono state estremamente positive. Indicative sono le parole del Sindaco di Kutaisi, Giga Chogovadze: "Abbiamo grandi aspettative nei confronti della prima ADL nel Caucaso. Dopo anni di grandi difficoltà siamo consapevoli che lo sviluppo deve andare di pari passo con la democrazia e con il decentramento. Pensiamo che l'ADL possa essere utile a muoversi in questa nuova direzione"¹⁰.

Il capo progetto della nuova agenzia, Martial Paris, spiega che è stata scelta la Georgia perchè fa parte di un'area post comunista così come l'ex Jugoslavia, area in cui le ADL operano da anni. Paris spiega che verrà dunque usata una metodologia molto simile, basata sulla cooperazione decentrata. Tuttavia, egli ammette che per l'ALDA la Georgia rappresenta una sfida più grande rispetto ai Paesi balcanici, perchè qui il processo di democratizzazione è molto più lento. Inoltre, a differenza dei Balcani, in Georgia le autorità locali hanno acquisito potere solo negli ultimi mesi, dopo la riforma

¹⁰ Rapporto sull'apertura dell'ADL del 15/09/06- <www.ldaaonline.org>

sull'autogoverno locale e l'ADL non dovrà, come nei balcani, appoggiarsi alle istituzioni delle autorità locali ma al contrario contribuire al loro sviluppo.

Conclusioni

La nuova Agenzia della Democrazia Locale di Kutaisi può assumere un valore significativo ai fini dello sviluppo democratico della Georgia. Questa iniziativa ha infatti il merito di appoggiarsi, e di dare un aiuto, a quelle componenti della società che più sono state emarginate e trascurate dal Governo georgiano: le organizzazioni della società civile e le autorità locali. Inoltre il progetto dà un'importanza fondamentale al principio della sostenibilità, dell'autonomia e della partecipazione attiva di tutti gli stakeholder, essendo gestito interamente da personale locale e traendo il proprio finanziamento da fonti il più possibile diversificate. Nonostante il progetto sia di piccola portata, esso è comunque un passo nella direzione giusta. Infatti, più le autorità locali e le organizzazioni della società civile saranno in grado di rafforzarsi e acquistare autonomia, più esse potranno svolgere un ruolo di stimolo, controllo ed eventuale mobilitazione nei confronti del governo centrale, che potrà e dovrà a quel punto accelerare il processo di democratizzazione e realizzare le riforme attese. Il decentramento di recente messo in atto dalle autorità di Tbilisi e i leggeri miglioramenti del settore non governativo evidenziati dal rapporto USAID fanno sperare che questo meccanismo virtuoso possa a breve innescarsi.

In questo contesto così delicato il ruolo della cooperazione internazionale risulta fondamentale, non tanto per l'effettiva importanza dei progetti avviati, quanto perché gli organismi internazionali sono ad oggi l'unica fonte di finanziamento per la società civile, completamente ignorata dal Governo, specie sotto l'aspetto finanziario. La società civile si ritrova però chiusa in una contraddizione: non può crescere senza aiuto internazionale ma, essendo per ora totalmente dipendente da esso, non potrà neanche sviluppare una reale autonomia. Vista la posizione altamente strategica della Georgia e del Caucaso in generale, vi è quindi il concreto rischio che le organizzazioni non governative vengano strumentalizzate per fini politici, come di fatto è avvenuto per la rivoluzione del 2003. A differenza di molti Pvs o Paesi in fase di transizione, gli aiuti internazionali si concentrano nel caso georgiano sulla democratizzazione e sullo sviluppo della società civile piuttosto che sullo sviluppo economico. Questo non vuol dire ovviamente che gli aiuti non siano frutto di un interesse specifico, anzi: l'Unione Europea ha il bisogno urgente di garantire la sicurezza dei propri confini orientali, ora che Romania e Bulgaria sono entrate nell'Unione, così come gli Usa hanno ampi interessi economici e politici nella zona, delineati ampiamente nel primo capitolo. Entrambi (UE e USA) puntano quindi a vincolare a sé la Georgia. Bisogna inoltre notare che tra i molti organismi internazionali presenti oggi in Georgia, per ora solo alcuni, in particolar modo la Commissione Europea, il Consiglio d'Europa e l'OSCE,

cominciano ad orientarsi in una nuova direzione, applicando ai loro aiuti il principio della condizionalità così da vincolare il Governo beneficiario al rispetto dei principi democratici. Questo approccio ha già portato risultati importanti, quali la ratifica di trattati e carte internazionali.

A livello nazionale, affinché la società civile possa effettivamente rendersi autonoma dal Governo e dalla cooperazione internazionale, è fondamentale invece che le leggi che regolano le ONG vengano sistematizzate e che queste organizzazioni comincino a differenziare le loro fonti finanziarie.

La Rivoluzione delle Rose del 2003 ha fatto sperare in un rapido cammino della Georgia verso la piena democrazia; tuttavia, dopo i progressi iniziali, questo processo è andato rallentando e si sono verificati anche dei passi indietro, in quanto il Governo di Saakashvili ha spesso trascurato le questioni democratiche e reso più grave e difficile il problema dei separatismi. La “Rivoluzione” ha comunque avuto il merito di liberare molte energie e mobilitare un gran numero di persone, portando così un grande cambiamento nella società civile, che da quell’anno risulta molto più attiva, dinamica e consapevole del proprio potenziale.

Se la società civile non si è ancora affermata come una base solida e autonoma è soprattutto perché ancora mancano alcune importantissime riforme a lungo attese, quali la riforma del sistema giudiziario, dei meccanismi fiscali e della cornice

legale che regola tutta l'attività del mondo non governativo. I promettenti propositi e le iniziative spontanee rischiano quindi di restare senza un seguito, in questa situazione di vuoto legislativo. D'altra parte, vista la determinazione della Georgia ad entrare in alcuni importanti organismi internazionali, in particolare nella NATO, e ad associarsi all'Unione Europea, è probabile che il Governo di Tbilisi possa essere spinto ad affrettare le riforme necessarie per venire incontro alle richieste di questi organismi, così com'è avvenuto per il recente avvio del decentramento amministrativo.

Ringraziamenti

Il mio primo ringraziamento va alla mia relatrice, la Professoressa Mariarita Capirci. Il suo appoggio e la sua disponibilità non sono mai mancati nonostante i tanti impegni, e chilometri, che la separavano da noi studenti.

Vorrei poi ringraziare i membri dell'ALDA, e in particolare il Presidente Gianfranco Martini, il Direttore Antonella Valmorbida e il Project Manager per la cooperazione decentrata Stefania Toriello, per avermi accolto facendomi sentire a mio agio e per avermi successivamente aiutato a reperire materiale utile allo svolgimento di questo lavoro di tesi.

Un ringraziamento speciale va poi ad alcune persone che dalla Georgia si sono rese disponibili, attraverso interviste e materiali e che si sono interessate alla mia ricerca: ringrazio dunque Zurab Burduli della Georgian Young Lawyers Association, l'Ambasciatore italiano a Tbilisi Fabrizio Romano e Caitlin Ryan della Eurasia Foundation.

Bibliografia

- N. Assatiani, A. Bendianachvili, *Histoire de la Georgie*, Parigi-Montréal, L'Harmattan, 1997
- Thomas Balivet, *Geopolitique de la Georgie*, Parigi, L'Harmattan, 2005
- Patrizia Luzzatto, *La cooperazione decentrata, l'esperienza del Comune di Roma*, Milano, LED, 2004
- Neil Nugent, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- Antonio Raimondi, Gianluca Antonelli, *Manuale di Cooperazione allo sviluppo*, Torino, SEI, 2005
- Federica Serra, *Le ONG protagoniste della cooperazione allo sviluppo*, Milano, LED, 2004
- Azzurra Rinaldi - Marisa Siddivò, *Strumenti per l'Analisi dei Sistemi Economici Comparati*, Milano, LED, 2005
- Massimo Tommasoli, *Lo sviluppo partecipativo*, Roma, Carocci editore, 2004

Pubblicazioni:

- "Agenda for Reform: Human Rights Priorities after the Georgian Revolution, A Human Rights Watch Briefing Paper, February 24, 2004", Human Rights Watch
- "An Assessment of Georgian Civil Society (2005)", CIVICUS - Civil Society Index
- Partnership and Cooperation Agreement - Georgia, Commissione Europea

- "Country cooperation framework for Georgia (2001-2003)", UNDP
- "Country Strategy Paper 2003-2006 - Georgia", Commissione Europea, 23/9/2003
- "Draft country programme document for the Republic of Georgia (2006-2010)", UNDP
- "Final Project Report for project GEO/96/005" UNDP, 2001
- George Tarkhan-Mouravi, "Poverty and democracy in Georgia: the role of external actors", IDEA (Institute for democracy and electoral assistance)
- "Georgia Parliamentary Elections - 2 November 2003, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Part 1", OSCE
- "Local and Regional Democracy in Georgia" - CG (10) 22 revised Part II
- Mark Leonard e Charles Grant, "Georgia and the EU: can Europe's neighbourhood policy deliver?", CER (Centre for European Reform), settembre 2005
- "Nngo coalition for local democracy and self-governance", Association of Young Economists; Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development; International Center for Civic Culture; International Association *Civitas Georgica*
- "NGO sustainability index 2005", USAID 2005
- "Project evaluation information sheet on project GEO/96/005 - State Chancellery", External Evaluation Mission report, ottobre 2001

- "Recommendations on Georgia's Action Plan for the European Neighbourhood Policy", Open "Society - Georgia" Foundation
- Robert Putnam, "Social Capital: Measurement and Consequences", ISUMA, 2001
- SEA Protocol. Initial Capacity Development in Selected Countries of the Former Soviet Union, UNDP Publications
- "Tacis National Indicative Programme 2004-2006 - Georgia", Commissione Europea, 23/9/2003
- United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2006-2010, UNCT Georgia
- Michael Woolcock and Deepa Narayan, "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2 (August 2000)
- Micheal Woolcock "Social Capital in theory and practice: Reducing Poverty by building Partnerships between States, Markets and Civil Society",

Articoli:

- Zurab Burduli, Presidente della Georgian Young Lawyers Association, "Can rule of law and human rights wait a while indeed?", Tbilisi, novembre 2006,
- Marc Champion, "As Georgia's Rose Revolution blossoms, thorny issues emerge", The Wall Street Journal Europe, 06/07/06

- Vicken Cheterian, "Révolutions en trompe-l'œil à l'Est", Le Monde Diplomatique, ottobre 2005
- Sabine Freizer, "Georgia's constitutional amendments: a setback for democratization?", Central Asia - Caucasus Analyst, 11/02/04
- Kakha Jibladze, "Russian embargo begins to be felt in Georgia", Central Asia - Caucasus Analyst, 18/10/06
- Maddalena Parolin, "L'Abkhazia stretta alla gola", Osservatorio Balcani/Caucaso
<www.osservatoriolbalcani.it>, 03/08/2006
- Fabio Salomoni, "BTC: la geopolitica del petrolio", Osservatorio Balcani/Caucaso,
<www.osservatoriolbalcani.it>, 17/07/06
- Piero Sinatti, "Tra Russia e Georgia storia di una crisi mai risolta", Il Sole 24 Ore, 02/10/06

Leggi:

- Codice Civile della Georgia, Art.30
- Legge sui Doni
- Codice fiscale

Webgrafia

- <www.aboutgeorgia.net> - sito di informazione sulla Georgia in inglese
- Associazione delle Agenzie della Democrazia Locale (ALDA), <www.ldaaonline.org>
- <www.assistancegeorgia.org> - sito di informazione sul settore non governativo georgiano
- Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, <www.ebrd.org>
- Banca Mondiale, <www.worldbank.org>
- BBC Country Profiles, <www.bbc.co.uk>
- <www.cacianalyst.org> - rivista periodica online di studi politici sul Caucaso e la CSI
- Centre for European Reform, <www.cer.org.uk>
- CIA World Factbook, <www.cia.gov>
- Club di Parigi, <www.clubdeparis.org>
- Courrier du Caucase, <<http://caucase.courriers.info>>
- Delegazione della Commissione Europea in Georgia, <www.delgeo.ec.europa.eu>
- <www.eurasianet.org> - sito di informazione su tematiche politiche, economiche e sociali dell'Asia centrale
- Fondo Monetario Internazionale (FMI), <www.imf.org>
- Georgian-European Policy and Legal Advice Centre (GEPLAC), <www.geplac.org>
- Global Watch, <www.ispionline.it>

- Human Rights Watch, <www.hrw.org>
- <www.ilcannocchiale.it>- osservatorio politico sulla Russia e sul Caucaso
- "Il sole 24 ore", <www.ilsole24ore.com>
- International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED), <www.isfed.ge>
- "Le Monde Diplomatique", www.monde-diplomatique.fr
- Ministero degli Affari Esteri , <www.informest.it>
- The World Law Guide, <www.lexadin.nl>
- Library of Congress, <www.loc.gov/index.html>
- National Association of Local Authorities of Georgia, NALAG, <www.nala.ge>
- National Parliamentary Library of Georgia, <http://www.nplg.gov.ge/ic/library_e/>
- North Atlantic Treaty Organization (NATO), <www.nato.int>
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), <www.osce.org>
- Osservatorio Balcani/Caucaso, <www.osservatoriobalcani.org/caucaso>
- Online magazine - Civil Georgia, <www.civil.ge/eng>
- Parlamento georgiano, <www.parliament.ge>
- "The Moscow Times", <www.themoscowtimes.com>
- <<http://www.president.gov.ge/>> - sito ufficiale del Presidente della Georgia
- Radio Free Europe, <www.rferl.org>

- Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS), <www.euroinfo.unito.it/programmi/tacis.htm>
- Transparency International, <<http://www.transparency.org/>>
- United Nations Development Programme (UNDP) - Georgia, <www.undp.org.ge/>
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), <www.unece.org>
- Unione Europea, <<http://europa.eu>>
- United States Agency for International Development (USAID), <www.usaid.org>
- War News, <www.warnews.it> - sito di informazione sui conflitti armati contemporanei