

La Georgia contemporanea: alcuni aspetti della sua politica interna ed estera

Gregorio Baggiani

Introduzione

La Georgia si trova tra la catena montuosa del Caucaso, la Turchia e Iran, collocazione che la rende strategicamente molto importante. Dal punto di vista storico essa appartiene al mondo cristiano, sebbene i suoi contatti con il mondo europeo siano stati interrotti a partire dalla conquista di Costantinopoli nel 1453 da parte dei turchi che chiusero ogni via di accesso al Mar Nero. La conquista russa della Georgia rimise però in moto l'interrotto processo di europeizzazione culturale del Paese caucasico, sebbene essa portasse con sé anche gli inconfondibili tratti dell'autoritarismo zarista. Di ciò i georgiani si sarebbero sempre lamentati, sebbene molti ammettano che la conquista del paese da parte della Russia abbia comunque preservato il paese dall'islamizzazione forzata ed abbia consentito alla Georgia di ripristinare i contatti culturali con l'Europa. Sulla base di queste vicende storiche la Georgia aspira oggi, ed in particolare la sua elite governativa, ad avvicinarsi ed a integrarsi nel quadro dell'Occidente ed in particolare nel quadro delle strutture politiche europee e quindi nell'Unione Europea ed in quelle militari e cioè la NATO con la quale per il momento collabora nell'ambito del programma PFP cioè Partenariato per la pace, che rappresenta uno stadio iniziale delle trattative, non vincolanti per la NATO, di adesione di un Paese alle strutture atlantiche. E' evidente che questa retorica basata su questa presenta base civilizzatoria comune presenta delle incongruenze perché la Georgia al presente può essere certamente definito uno stato europeo, ma non occidentale perché le manca una cultura politica simile a quella occidentale che in Europa occidentale si è sviluppata nel corso dei secoli. Manca in Georgia al momento una cultura politica basata sul rispetto della legge e sul rispetto delle procedure, ma esiste invece una cultura basata sul decisionismo e sul forte personalismo e le relazioni personali, come anche una cultura basata sul rispetto delle minoranze presenti sul territorio nazionale, fatto che ha contribuito a scatenare il conflitto armato nelle due repubbliche secessioniste di Abkhazia ed Ossezia del sud.

Questi scontri armati traggono ne meccanismo politico risalente al periodo sovietico e precisamente all'etnofederalismo¹ di matrice sovietica sovietico che attribuiva alla nazionalità titolare la maggior parte delle posizioni di potere ed una limitata autonomia crescente, come detto precedentemente, con il livello gerarchico cioè se si trattava di una Repubblica dell'Unione,(RS- Respubika Sovietska) di una Repubblica autonoma (ASSR) o di una regione autonoma(OR)². Il suo scopo ufficiale era quello di garantire l'autonomia delle varie etnie all'interno del vasto e multi-etnico Stato sovietico, ma in realtà serviva a dividere le popolazioni le une dalle altre affinché potessero essere meglio dominate dal centro, cioè Mosca secondo il vecchio concetto latino del *divide et impera* che uno dei georgiani più conosciuti al mondo, il dittatore Joseph Stalin, seppe usare alla perfezione, anche se, è noto, in totale disprezzo di ogni più elementare diritto umano.

Si trattava quindi di una complessa struttura di governo supranazionale a più livelli (Repubbliche dell'Unione, Repubbliche autonome e regioni autonome). Tutti e tre i livelli erano strettamente dipendenti da Mosca per cui una Repubblica dell'Unione rispondeva a Mosca, una Repubblica autonoma rispondeva gerarchicamente a Mosca, mentre una regione autonoma rispondeva gerarchicamente nei confronti della Repubblica dell'Unione. Il centro sovietico rimaneva perciò arbitro di tutte le dispute insorte tra Repubbliche dell'Unione di secondo e terzo livello. Lo scontro tra le comunità nazionali del secondo e terzo livello è derivato essenzialmente dal crollo del centro sovietico. Inoltre, quando lo scontro espose in tutta la sua drammaticità, le tradizioni etno-federaliste sovietiche contribuirono al suo inasprimento poiché avevano contribuito a rafforzare simbolicamente e materialmente con mezzi finanziari le identità nazionali e quindi avevano in definitiva contribuito alla formazione di identità orientate in senso fortemente nazionalista.

Secondo il censimento del 1989, l'Ossezia del Sud contava 100.000 abitanti, un quarto dei quali di etnia georgiana. Accuse di genocidio culturale e di assimilazione forzata erano state tradizionalmente rivolte dagli osseti al governo georgiano, non riuscendo però ad attizzare un

¹ Bruno Coppieters and Robert Legvold, *Statehood and security, Georgia after the Rose Revolution*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2005, p.354

² Bohdan Nahaylo Victor Swoboda, *Disunione Sovietica*, Rizzoli, Milano 1991

separatismo rimasto letargico durante l'era sovietica. Le speranze create dalla perestroika ed il nazionalismo intollerante del presidente georgiano Gamsakhurdia riaccessero il separatismo degli osseti del sud. La messa in discussione di fronte al parlamento georgiano di alcuni progetti di legge volti a imporre l'uso della lingua georgiana ed a ridurre i poteri delle istituzioni locali nei primi anni '90 fece crescere la tensione tra sud osseti e georgiani, che in seguito crebbe ulteriormente in seguito al rifiuto delle autorità georgiane di accogliere la richiesta di trasformazione dello status dell'Ossezia del sud da regione autonoma AO(oblust) a quello di Repubblica autonoma ARSS all'interno della Georgia, come lo sono l'Abkhazia e l'Adjaria³. Da quel momento in poi, anche in seguito alla decisione del parlamento georgiano di ritirare lo status di repubblica autonoma, sono iniziate i primi scontri armati con il governo di Tblisi che hanno attirato l'attenzione dell'OSCE, delle Nazioni unite ed ovviamente della Russia che ha offerto i suoi uffici di intermediazione e di peacekeeping tra le parti in conflitto, missione di peacekeeping peraltro indubbiamente non neutrale, ma volta a rafforzare sensibilmente la presenza militare e strategica della Russia nell'area, soprattutto dal punto di vista del controllo degli oleodotti e dei gasdotti, scoraggiando quindi gli investimenti commerciali occidentali nell'area perché ritenuta rischiosa dagli investitori a tutto vantaggio dei gasdotti russi che divengono agli occhi degli investitori occidentali assai più sicuri rispetto a quelli passanti attraverso il territorio georgiano. Altro immediato motivo dell'interesse russo per l'Ossezia del sud è costituito dalla necessità della Russia di arrestare un'ulteriore espansione della NATO a ridosso dei suoi immediati confini ed anche quello di impedire un allargamento della UE che è presente a partire dal 2008 con una missione di monitoraggio sul rispetto degli accordi in Georgia (EUMM) tra le parti belligeranti (Russia, osseti del sud, Georgia), rimasta l'unica missione operativa sul terreno dopo la chiusura forzata nel 2009 su istanza della Russia delle missioni OSCE e NU, di qui l'importanza della missione EUMM per l'Unione Europea nell'ambito della CFSP,(acronimo inglese che sta per *Common Foreign Security Policy*) cioè la Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC) e PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa) e la

³ Antonello Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2001, p.433

comunità internazionale nel suo complesso. La missione EUMM in Georgia rappresenta quindi un caposaldo della capacità di proiezione europea nell'ambito dell'External Action che ha il compito di promuovere la politica estera europea nelle sue varie componenti politiche, umanitarie, economiche in funzione dell'esportazione della stabilità e della sicurezza a vantaggio della comunità internazionale ed anche degli specifici interessi geopolitici dell'Unione Europea. Essa rappresenta anche la prima missione che si confronta direttamente con la Russia poiché i precedenti interventi della UE erano stati maggiormente caratterizzati da missioni dalle caratteristiche più tecniche, quindi minore livello politico, ad esempio come la missione EUJUST-Themis che si poneva in primis l'obiettivo di riformare e migliorare il sistema carcerario e della giustizia georgiano soprattutto nell'ottica della reintegrazione delle regioni secessioniste⁴.

Scrivo a questo proposito Laure Delcour : “ In Georgia, la UE è stata una dei maggiori contribuenti negli sforzi volti alla risoluzione pacifica dei conflitti attraverso l'implementazione di misure per il ristabilimento della fiducia(*confidence building*) e progetti di riabilitazione economica in entrambe le zone di conflitto dell'Abkhazia e dell'Ossezia del sud, come anche attraverso alcuni progetti per il miglioramento delle condizioni di vita degli IDPS (Internally Displaced Persons). Come nota Popescu, la UE ha quindi deciso di focalizzare la sua attenzione sul processo di riforma in Georgia quale condizione per la risoluzione del conflitto; essa considerava ulteriori riforme ed il progresso nella democratizzazione quali prerequisiti allo sforzo del paese nella reintegrazione delle due regioni separatiste. Questo approccio spiega la scelta di focalizzarsi sulla legalità riguardo all'inclusione della missione EUJUST-THEMIS nell'ambito della politica europea di Sicurezza e Difesa che aveva il compito di aiutare il governo georgiano a riformare il sistema della giustizia penale. In altre parole, fino al 2008 la UE non si è impegnata direttamente in una strategia di risoluzione dei conflitti, mentre la Russia ha giocato un ruolo molto importante in quest'ambito fin dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica o attraverso il suo ruolo di intermediario negli accordi per il cessate il fuoco e le conseguenti operazioni di peacekeeping nel corso degli anni '90, oppure

⁴ Laure Delcour, *Shaping the postsoviet space. EU policies and Approaches to Region Building*. Ashgate, Farnham, Great Britain, 2011, p.82

attraverso la concessione di passaporti russi ai cittadini delle due regioni separatiste (la così chiamata pasportisatsiya policy) oppure ancora attraverso la sua volontà di fornire armamenti ed equipaggiamenti militari alle due regioni separatiste. L'approccio UE alla risoluzione dei conflitti può perciò essere caratterizzata quale un < limbo dell'azione politica tra azione e non azione. Il mantenimento da parte dell'UE di un profilo politico così basso può essere anche spiegato a causa delle divergenze tra gli Stati membri , cioè con la Francia, la Germania, l'Italia ed i Belgio che si sono opposte nel 2005 all'invio in Georgia di una missione di monitoraggio dei confini che invece era voluta dalla Gran Bretagna e gli Stati Baltici. La mediazione europea nel 2008 tra Russia e Georgia ha quindi rappresentato il primo tentativo di risoluzione di un conflitto nell'area postsovietica. Sebbene i coinvolgimento europeo nell'area possa essere considerato un successo per il solo fatto di avere portato a conclusione un conflitto armato, gli sforzi messi in atto dall'UE sono stati fortemente limitati dal comportamento della Russia, come evidenziato dal non rispetto da parte di Mosca con le clausole del cessate il fuoco e dalla negazione dell'accesso agli osservatori della missione di monitoraggio EUMM nelle repubbliche secessioniste dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia. Per riassumere, in linea di principio a UE e la Russia condividono interessi simili riguardo alla stabilizzazione del loro vicinato, ma perseguono differenti approcci alla sicurezza regionale e questa divergenza rappresenta un serio ostacolo, una seria "pietra d'inciampo" per l'efficacia della Politica di Vicinato europea. Il risultato è che le intenzioni e gli impegni assunti dalla UE relativi alla risoluzione dei conflitti spesso non riescono a raggiungere l'obiettivo nella fase della sua implementazione. Mentre l'Unione Europea ha accresciuto in una qualche misura i suo profilo per quanto riguarda la risoluzione dei conflitti in seguito al conflitto russo-georgiano del 2008, essa non appare tuttavia un rilevante attore regionale"⁵.

La UE però, almeno per il momento, anche a causa delle divisioni politiche al suo interno, non rappresenta un'alternativa rispetto alla NATO per quanto riguarda il grado di sicurezza militare che è in grado di offrire alla Georgia. La componente militare della UE è ancora in fieri, quindi

⁵ ibidem

relativamente debole, non assolutamente in grado di offrire una protezione militare anche lontanamente paragonabile a quella della NATO. In ogni caso è evidente che una nuova missione della UE, in parte anche militare, sarebbe in una qualche misura accettabile per la Russia, mentre un contingente NATO non lo sarebbe altrettanto. E' altrettanto vero che una graduale adesione della Georgia all'Unione Europea, sarebbe accettabile da Mosca, mentre non lo sarebbe affatto un'adesione del Paese alle strutture euroatlantiche perché considerate da Mosca una minaccia militare potenzialmente rivolta contro la Russia. Appare quindi evidente anche nel caso georgiano la differenza nel rapporto che coinvolge Russia e Stati Uniti in relazione a quello tra Russia e UE. Il primo, che risente in un qualche misura dell'aspro rapporto di inimicizia ideologica e di rivalità geostrategica sviluppatosi durante la Guerra Fredda, (a partire dall'accerchiamento voluto da Brzezinski a partire dagli anni '80 del cosiddetto *Southern Tier* cioè i confini meridionali dell'ex Unione Sovietica e ora di quegli Stati indipendenti che si trovano a sud della Russia), anche se è ormai il secondo elemento a prevalere, oltre ad un aspetto valoriale e di cultura politica intrinsecamente molto diverso tra Stati Uniti e Russia. Avendo questo difficile background storico-politico di fronte a sé, la Georgia dovrà agire necessariamente in modo molto accorto per conciliare due alternative geostrategiche che a prima vista sembrerebbero del tutto alternative tra loro, cioè proseguire la sua integrazione nelle strutture euroatlantiche senza inimicarsi troppo la Russia e quindi senza darle la sensazione di accerchiamento che possa risvegliare appunto il complesso della "fortezza assediata", ancora presente nella psicologia del Paese e dei suoi più importanti dirigenti politici e militari, senza per questo allo stesso tempo permetterle di fare la voce grossa con i suoi vicini grazie ad un'economia relativamente forte ed ad un residuo di volontà di egemonia, o meglio di "sfera di influenza" che caratterizza ancora parzialmente il Paese come viene evidenziato anche dalla costituzione della neonata Unione Eurasiatica, una sorta di mercato comune in fieri e che comprende Bielorussia, Kazachistan, Russia e forse in futuro anche l'Ucraina che dovrà necessariamente scegliere tra quest'ultima ed un Accordo di Associazione con la UE. Il secondo ha un aspetto di collaborazione nelle relazioni energetiche e commerciali e quindi di "modernizzazione

esogena” del sistema produttivo russo, ma anche uno di rivalità e competizione dal punto di vista energetico, geostrategico e da quello dell’esportazione di un modello politico europeo liberaldemocratico contrapposto a quello semiautoritario della Russia di Vladimir Putin (*EU as political competitor versus Russia*) nelle zone che un tempo facevano parte dell’Unione Sovietica come la Georgia e soprattutto l’Ucraina che la Russia teme possa finire per lambire anche il suo territorio. La questione del modello politico che l’Unione Europea vorrebbe esportare nell’area postsovietica rappresenta infatti una priorità per la stessa Unione Europea perché oltre a rappresentare una *conditio sine qua non* per il proprio allargamento allo spazio postsovietico nell’arco dei prossimi dieci anni, rappresenta soprattutto un elemento di stabilità che si ripercuoterebbe in tutta l’area e che avrebbe quindi degli effetti per la stessa Unione Europea e per la stabilità a livello mondiale. Anche la Russia è interessata alla stabilità a livello regionale, ma non desidera ovviamente che ciò avvenga a spese della sua influenza regionale (gioco a somma zero) e soprattutto a spese del suo modello politico semiautoritario e centralistico grazie alla penetrazione nella sua “area di influenza” di governi di impronta liberaldemocratica ispirati al modello europeo. In questo senso in Georgia si gioca una contrapposizione non soltanto di tipo economico per quanto riguarda i gasdotti, ma anche di ordine politico di livello internazionale che potrà essere risolta soltanto con il tempo e con trattative politiche ad alto livello tra le maggiori potenze presenti in Georgia come gli Stati Uniti, l’Unione Europea e la Russia. L’Unione Europea in questo contesto dovrà quindi fare un importante salto qualitativo nelle sue *policies* e passare da *policies* ispirate da considerazioni *sostanzialmente tecniche e giuridiche* ad azioni e considerazioni prettamente *politiche* che le consentano di raggiungere un accordo soddisfacente con la Russia per quanto riguarda l’area postsovietica e non solo. Il rapporto con la Russia va quindi strutturato su due piani di azione ed anche concettuali diversi tra loro: 1) da una parte l’Unione Europea deve agire in modo *politico* con la Russia se vuole affrontare determinati problemi politici, come, ad esempio la questione delle due Repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud, senza cercare di risolverla con mezzi esclusivamente tecnici o giuridici cioè *impolitici* perché non porterebbero ad

una risoluzione del conflitto oppure la porterebbero in modo troppo lento rispetto alla velocità degli avvenimenti sul campo; 2) il secondo aspetto è invece che le trattative con la Russia devono generalmente prescindere dalla questione del suo modello di sviluppo *politico*, il cosiddetto *decoupling*, cioè disaccoppiamento *tra questioni politiche interne e sviluppo di relazioni economiche e commerciali*, ciò che comporta a cessazione dell'aspetto normativo-legale e "pedagogico" nei confronti della Russia, quindi *accettazione* della libertà del Paese di scegliere il suo sistema politico, seppure non conforme al modello europeo. E' quindi evidente che la forza economica della Russia ed il suo modello politico alternativo rispetto a quello europeo producono un effetto di trascinamento che delegittimano l'azione politica dell'Unione Europea in tutta l'area postsovietica, come evidenziano anche le recenti elezioni georgiane.

. In questo senso la Russia non è quindi soggetta a *conditionalities* perché tratta o vuole trattare con l'Unione Europea da pari a pari e senza interferenze nella politica interna di un altro Stato, concetti questi (in russo espressi rispettivamente con i termini *ravnopravie* e *nemesiatelstvo*) che la stessa Russia ha ribadito più volte, cioè l'intangibilità della sovranità statale (*neprikosnovennost gosudarstvennovo suvereniteta*) rispetto a decisioni non concordate preventivamente bilateralmente con la Russia. Le *conditionalities*, derivanti da una struttura economicamente forte come la UE indicano una relazione caratterizzata da forte *asimmetricità relazionale* e possono quindi essere imposte a Stati deboli o relativamente deboli e desiderosi di aderire all'UE, ma non si applicano quindi alla Russia. Georgia ed Ucraina rappresentano appunto delle zone periferiche del continente europeo dove questo cambiamento era od è possibile, almeno fino alla vittoria di Yanukovich in Ucraina nel 2010, mentre l'Asia Centrale appare troppo distante geograficamente e culturalmente perché questo cambiamento possa verificarsi nell'arco di dieci anni.

La crisi ha quindi chiaramente un aspetto regionale, ma anche uno internazionale che riguarda i rapporti (di forza) tra Russia ed Unione Europea, tra Russia e Stati Uniti e quindi la questione degli approvvigionamenti energetici dell'Occidente in senso più ampio. La risoluzione della crisi georgiana in ambito dei cosiddetti "Geneva Talks" promossi dalla Nazioni Unite, ossia le trattative

di pace -tra Georgia da una parte, Russia e regioni separatiste dall'altra- in senso favorevole agli interessi della UE costituisce quindi un importante banco di prova per l'Azione Esterna/diplomazia della UE in campo internazionale, con particolare riguardo alla sua politica energetica nei confronti della Federazione Russa ed il gigante energetico Gazprom ed in generale alle regole giuridiche e politiche che regolano la vita della comunità internazionale

Il rapporto russo georgiano e gli aiuti occidentali in favore della Georgia per sostenere la sua economia dopo la guerra russo georgiana del 2008

La UE, a partire dal 2004, ha incluso il Caucaso meridionale nell'ambito della Politica di Vicinato(ENP- *European Neighbourhood Policy*) che mira essenzialmente a rafforzare le strutture della società civile ed il funzionamento dello Stato nel suo complesso. Per assicurarne la stabilità ed il successo economico di lungo termine, la UE ha stanziato una cospicua somma(circa 30 milioni di euro) per una riforma del sistema giudiziario, amministrativo ed altri organi dello Stato che ne assicurino un'amministrazione efficace e trasparente. La UE ha quindi cercato di introdurre il concetto di stato di diritto e quindi di *cives* quale depositario di diritti inalienabili al di là dell'appartenenza etnica anche al fine di cambiare il concetto di *statualità* quale diretta conseguenza dell' appartenenza etnica che caratterizza per tanti aspetti la cultura politica georgiana e che ha avuto pesanti ripercussioni nella crisi internazionale che la Georgia ha attraversato nel 2008 a causa della sostanziale secessione di Ossezia del sud e Abkhazia, riconosciuta internazionalmente soltanto dalla Russia, dal Nicaragua e da alcune isole del Pacifico. La democratizzazione voluta e finanziata dall'Unione Europea ha quindi il fine precipuo di consentire una convivenza armonica tra le diverse etnie che popolano la Georgia. E quindi di riportare, nel medio e lungo periodo, le due repubbliche secessioniste nell'ambito della Georgia democratica e etnicamente tollerante in modo che possa essere restaurata l'integrità territoriale della Georgia e quindi la sua sovranità e sicurezza, poiché le due entità per alcuni anni sono diventate un paradiso per contrabbandieri, anche per ovviare alle difficoltà di sostentamento della popolazione derivanti dal loro status giuridico indeterminato, con delle ripercussioni per la stabilità e la sicurezza per il

Paese che sono facilmente intuibili. Allo scopo di potere in qualche forma anettere la provincia separatista georgiana, la Russia ha quindi concesso la cittadinanza russa a buona parte degli osseti del sud. Infine la Russia ha interesse per alcune zone interne della Georgia per motivi di sicurezza interna: infatti durante la guerra in Cecenia, alcuni guerriglieri ceceni erano soliti trovare rifugio nella valle di Pankisi che si trova appunto in territorio georgiano al confine con la Cecenia.

Con la sua scelta in senso decisamente filooccidentale, la Georgia si è così trovata progressivamente in rotta di collisione con Mosca che essa vede come il suo nemico per antonomasia, una sorta di schmittiano *Feindbild*, di “immagine del nemico”, cui il presidente georgiano Saakhasvili attribuisce anche le difficoltà politiche ed economiche interne, esasperandone così lo scontro che nel 2008 è quindi sfociato in scontro armato con la conseguente perdita di circa un quinto del territorio georgiano. Il conflitto georgiano ha anche quindi importanti ripercussioni interne perché consente ai governi di distrarre l’opinione pubblica nazionale dai problemi politici ed economici interni per veicolarla sullo scontro in atto tra Russia e Georgia, accrescendone così il rispettivo nazionalismo che deriva da due miti contrapposti. Il primo, quello russo, oltre ad essere frutto di una valutazione politica, strategica ed economica delle necessità presenti e future del Paese, è anche un elemento culturale e psicologico radicato profondamente nella coscienza nazionale ed in quella delle elites, di probabile matrice culturale bizantina, che si riferisce alla Russia come grande potenza (*velikoderzhavnost*) che deve conservare un ruolo egemonico od importante nell’area dello spazio postsovietico, mentre quello georgiano è fondato sull’antico desiderio di libertà ed indipendenza dalla Russia e quindi dall’adesione all’Occidente da cui il Paese si sente ingiustamente separato per motivi del tutto indipendenti da lui. A proposito della missione storica della Russia e della sua concezione del potere, ecco quanto scrive Edward Lucas, un giornalista britannico autore del noto libro “La nuova Guerra Fredda” sulla contrapposizione tra Russia e Occidente che pure esprimendosi in maniera in alcuni casi preconcetta od iperbolica, racconta tuttavia fatti ed episodi che anch’io ho visto e vissuto personalmente :“ Prendiamo la parola *gosudarstvennik*, rivolta con approvazione a Putin e alla maggior parte dei suoi colleghi. Una

traduzione possibile sarebbe <statista> ma non riflette il significato completo. E nemmeno la traduzione più letterale di <uomo di Stato> rende l'idea. *Gosudarstvennik* in russo ha una connotazione nazionalista. Un *gosudarstvennik* si preoccupa del prestigio e della forza dello Stato; crede che lo Stato sia espressione più alta della società, della cultura e persino della civiltà. In altre parole lo Stato russo esiste non per servire il popolo, ma come progetto o missione con basi quasi sovranaturali. Questo si riflette nell'idea che Mosca è <la Terza Roma>, avendo ereditato la missione imperiale, culturale e spirituale dell'antica Roma prima e della Costantinopoli bizantina poi. Il desiderio di Putin di restaurare la supremazia del Cremlino all'interno ed estendere il suo raggio d'azione all'estero ha poco o niente a che fare con la volontà o il benessere dei russi: il loro applauso è benvenuto- e in verità auspicato- ma la motivazione è trascendente, non pratica.

Il punto è promuovere la *derzhavnost*- parola intraducibile che significa, pressappoco, <status di grande potenza>. Questo significa che lo Stato sta facendo valere il suo peso all'estero, ma anche all'interno, con atteggiamenti *derzhavnicestvo* (da grande potenza)⁶.

Si tratta quindi dello scontro di due nazionalismi, quello russo e quello georgiano, diversi ma assolutamente speculari tra loro, il primo basato sul concetto della “grande potenza”, il secondo su un sistema di relazioni che potremmo definire “informali” o anche claniche e regionali, su di una concezione dello Stato essenzialmente etnico e sul prestigio della Chiesa ortodossa georgiana e naturalmente dal desiderio di uscire dalla sfera di influenza russa. Si aggiunge poi a ciò, sul piano più strettamente politico, il timore della Russia di una “rivoluzione democratica” o “rivoluzione arancione” alle porte di casa che avrebbe un effetto di trascinamento in tutta l'area post-sovietica ed anche pesanti conseguenze geopolitiche per la Russia perché si rafforzerebbe ulteriormente la tendenza a tagliarla fuori dai grandi progetti di infrastrutture energetiche che devono transitare inevitabilmente attraverso la regione caucasica. Si sommano quindi in questo caso nella percezione russa motivi geopolitici e strategici a motivi di ordine più strettamente politico. L'avventura militare georgiana è stata quindi frutto di una politica deliberatamente avventuristica che ha mal reagito alle

⁶ Edward Lucas, *la Nuova Guerra Fredda, Il putinismo e le minacce per l'Occidente*, Università Bocconi, Milano, 2009, p.172.

provocazioni di Mosca, confidando erroneamente nell'aiuto degli Stati Uniti che invece, come è noto, non si sono mossi tranne che per la fornitura di aiuti umanitari. Saakhasvili, l'attuale presidente in carica, ha mal calcolato quanto la ragione di stato avrebbe influito nella decisione degli Stati Uniti di non intervenire nel conflitto russo-georgiano. È mancata quindi da parte georgiana una seria analisi sulla razionalità del proprio intervento armato e sulla reale importanza strategica della Georgia dal punto di vista della valutazione strategica statunitense che ne avrebbe giustificato un intervento militare a suo sostegno. E' evidente che la Georgia, puntando tutto sui legami con l'Occidente e trascurando una politica di integrazione regionale con gli altri Stati della regione, in primis Turchia ed Azerbaidjan, ha sopravvalutato in qualche misura l'interesse dell'Occidente nei suoi confronti che non è disposto a compromettere i suoi rapporti globali con la Russia in favore degli interessi della Georgia, specialmente se la Georgia continua a cercare di recuperare le enclavi ormai perdute attraverso il ricorso alla forza. Il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 ha comunque messo in luce quanto le minoranze russe, o russofone, situate nelle zone di confine di alcuni Stati post-sovietici possano divenire ragione o pretesto di intervento da parte della Russia e quindi essere potenzialmente pericolose per l'integrità statale di alcune nazioni dell'area post-sovietica, in particolare per l'Ucraina nella regione strategicamente importante della Crimea. Per questo motivo sia Europa che Stati Uniti insistono su una serie di riforme interne al Paese volte a migliorarne l'amministrazione pubblica ed il suo grado di trasparenza e competitività economica anche attraverso la "concessione" di un accordo di libero scambio commerciale particolarmente favorevole con l'Unione Europea che ne consenta il rapido decollo economico. Ciò passa anche attraverso un miglioramento dei rapporti russo-georgiani che negli ultimi mesi sono sensibilmente migliorati grazie al (forzato) sì della Georgia all'adesione della Russia all'Organizzazione Mondiale del Commercio, adesione desiderata dalla Russia stessa, ma anche da Europa e Stati Uniti che desiderano perciò un ravvicinamento tra Georgia e Russia, soprattutto a proposito dell'irrisolta questione delle repubbliche ormai fattualmente indipendenti di Abkhazia e sud Ossezia . Europa e Stati Uniti non sarebbero quindi tanto interessati al recupero delle due

repubbliche secessioniste da parte della Georgia, recupero ormai attualmente da ritenersi impossibile, ma ad impedire un ulteriore allargamento dell'influenza russa nella regione grazie alla sensibile presenza militare russa sulla base di quattro basi militari nelle suddette enclavi che sebbene non riconosciute internazionalmente tranne che dalla Russia e da qualche micro Stato del Pacifico, continuano a rafforzare i simboli della loro statualità. Sullo sfondo si staglia per entrambi i contendenti la necessità di, a secondo dei casi, proteggere e sorvegliare le infrastrutture energetiche che attraversano la Georgia, in particolare l'oleodotto Baku-Tblisi-Ceyhan, porto turco sul Mar Nero, che rappresenta una delle infrastrutture energetiche più importanti per il trasporto del petrolio proveniente dai giacimenti azeri e transcaspici in Occidente. Importante anche il gasdotto Baku-Tblisi-Erzurum o SCP che rifornisce l'Europa dai giacimenti azeri, cui la Russia contrappone il progetto russo di South Stream che attraversa il territorio russo. E' comunque importante dire che i gasdotti sono soggetti ad almeno due tipi di valutazione e cioè una di tipo economico e quindi di redditività da parte delle compagnie energetiche che costruiscono gli oleodotti/gasdotti, l'altra di tipo politico da parte dei governi che devono decidere se un determinato progetto soddisfa dei criteri politici, cioè autonomia politica ed energetica oppure fornisce l'influenza politica richiesta etc. Ovviamente le ragioni della politica e della geopolitica in questa regione sono spesso andate a cozzare contro la razionalità economica dei progetti energetici portati avanti dalle grandi compagnie energetiche nazionali ed internazionali, portando spesso allo scontro le ragioni avanzate dagli Stati contro i progetti portati avanti dalle compagnie energetiche. E' inutile quindi dire che questi gasdotti rappresentano comunque un importante introito economico ed una sorta di "cordone ombelicale" per la sicurezza della Georgia nei confronti dei suoi più importanti partner occidentali, l'Unione Europea e gli Stati Uniti che cercano di non dipendere unilateralmente dai rifornimenti energetici russi o mediorientali, specialmente nel caso di un ora probabile conflitto mediorientale con l'Iran che renderebbe difficoltosa o impossibile l'esportazione di petrolio verso l'Europa o gli Stati Uniti. Il libero transito attraverso la Georgia significa quindi per l'Occidente potere avere libero accesso alle risorse energetiche del Caspio, di qui la sua grande importanza strategica ed

economica. Questo è infatti uno dei motivi, oltre ad altri di ordine più generale e geopolitici, che la Georgia ha ricevuto una dose sostanziale di aiuti economici e finanziari dopo la guerra del 2008. Scrive infatti l'esperto statunitense Thomas De Waal "Una terza ragione del recupero politico di Saakhasvili è che l'economia georgiana è stata protetta dal doppio shock rappresentato dalla guerra russo-georgiana del dicembre 2008 e dalla crisi finanziaria globale da un generoso programma di aiuti dai suoi amici occidentali per la stabilizzazione finanziaria. Una conferenza di donatori internazionali tenutasi a Bruxelles nell'ottobre 2008 ha avuto come risultato un pacchetto di aiuti e prestiti a basso interesse da parte degli Stati Uniti, l'Unione Europea, la Banca Mondiale, la Banca per lo Sviluppo Asiatico ed altri donatori internazionali. Molti di questi aiuti sono stati concepiti per il lavoro di ricostruzione e per i profughi causati dal recente conflitto russo-georgiano, ma le somme raccolte hanno superato le aspettative ed hanno contribuito a mantenere a galla l'economia.

Gli Stati Uniti hanno donato 250 milioni di dollari per l'assistenza direttamente al budget governativo. Oltre ai fondi promessi a Bruxelles, il Fondo Monetario internazionale ha approvato un programma di riserva di 750 milioni di dollari per aumentare le sue riserve monetarie ormai esaurite. Questo aiuto finanziario e questi prestiti hanno protetto la Georgia dai peggiori effetti della crisi finanziaria globale (il prodotto interno lordo nella vicina Armenia si è contratto del 14 nel 2009). Alcuni aiuti continueranno ad affluire. La Georgia ha ottenuto un buon giudizio per la realizzazione del suo programma US Millennium Challenge per il periodo 2005-2010 con una dotazione di 295 milioni di dollari, destinato principalmente alla costruzione di infrastrutture, accordo che sarà probabilmente rinnovato nel 2011. Tuttavia il governo georgiano non riceverà nuovamente le notevoli somme che ha ricevuto nel 2008 ed è possibile che il programma di salvataggio abbia soltanto rinviato i tempi difficili per la Georgia"⁷.

Le relazioni Georgia-Occidente

⁷Thomas de Waal "Georgia's choices. Charting a future in uncertain times". Carnegie Endowment for international Peace. Washington, 2011, p.14

Le relazioni della Georgia con gli Stati Uniti e con l'Unione Europea sono state tuttavia costruite su percezioni erranee dal punto di vista sia culturale che geopolitico.

Fin dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica la Georgia e l'Occidente hanno provato a trovare un linguaggio comune per la gestione dei comuni interessi. Nelle aree relative all'aiuto umanitario ed all'aiuto finanziario lo sforzo è stato generalmente coronato da successo. Le altre aree della collaborazione si sono però riscontrati maggiori problemi nella collaborazione tra Georgia e l'Occidente. Uno dei primi problemi che si pongono è il desiderio dei funzionari georgiani di ottenere benefici rapidi o immediati derivanti dagli aiuti occidentali, mentre gli occidentali preferiscono puntare su programmi di sviluppo di medio e lungo termine. L'Occidente, esaltando apertamente la notevole importanza strategica della Georgia ha, seppure involontariamente, creato eccessive aspettative nel Paese caucasico. Gli Stati Uniti non sono infatti intenzionati a investire se governo georgiano non sarà capace di cambiare il quadro legale del Paese, mentre l'Unione Europea ha anch'essa bisogno di una significativa riforma del quadro legale del Paese, cui si aggiunge la necessità di rafforzare la cooperazione e la stabilità regionale attraverso la graduale risoluzione dei conflitti per mezzo del rafforzamento e la democratizzazione dello Stato georgiano, il cosiddetto processo di *State building* (riforma del sistema giudiziario, riforma della tassazione, delle leggi che regolano l'economia, riforma della pubblica amministrazione e del diritto costituzionale e quindi delle leggi che regolano il diritto di cittadinanza perché le minoranze non siano escluse da diritto di cittadinanza valido per i cittadini di etnia georgiana) che la suddetta Politica di Vicinato Europea si propone di portare avanti. Questa, sul medio e lungo periodo, rappresenta l'opzione migliore per la Georgia perché essa prevede l'adesione del Paese caucasico, dopo un lungo iter procedurale, alle strutture dell'Unione Europea in qualità di stato membro, mentre gli Stati Uniti, pur offrendo un forte sostegno finanziario e strategico al Paese, inclusa forse una graduale adesione alla NATO, non prevedono in alcun modo quest'opzione di adesione che garantirebbe la stabilità economica e la sicurezza politica alla Georgia da eventuali pretese del suo più grande vicino settentrionale, cioè la Russia. Dal punto di vista della Georgia gli Stati Uniti

possono quindi dimostrarsi ottimi alleati nel medio termine, ma è soltanto l'Unione Europea a potersi dimostrare un alleato che possa includere il Paese caucasico nella sua compagine politica nel lungo termine, dopo avere portato a termine con successo le riforme richieste dalla UE per potere aderire alla medesima.

Manca inoltre quasi del tutto un'esperienza storica di collaborazione tra la Georgia e l'Occidente, se si escludono gli anni dal 1918 al 1921 quando la Georgia fu invasa dall'Armata Rossa. Non si può quindi in alcun modo parlare di "ritorno" in Europa. Il tema "Europa" in Georgia è quindi stato spesso trattato in modo vago o fumoso perché le condizioni poste dall'Unione Europea sono piuttosto gravose e per questo la classe politica georgiana le ha discusse di fronte all'opinione pubblica in modo retorico o vago, quindi non puntuale, per non suscitare resistenza od opposizione da parte dell'opinione pubblica di fronte agli inevitabili sacrifici necessari per implementare le numerose riforme richieste dalla UE. Inoltre i georgiani, abituati ai meccanismi decisionali centralizzati sovietici, sono indispettiti dal lungo e farraginoso processo decisionale all'interno dell'UE che è frutto di una complessa triangolazione tra Consiglio, Commissione Europea e Parlamento Europeo, ognuno con le sue modalità di azione, interessi e specificità.

La Georgia è un paese caratterizzato da network clientelari e pratiche informali e ciò si scontra con il rispetto delle procedure formali richiesto dalle Organizzazioni Internazionali. La nuova leadership georgiana sta cercando di risolvere il problema che però richiederà ancora diversi anni.⁸

La Georgia infine si attende che l'Occidente la aiuti a risolvere il problema territoriale che l'Occidente non può risolvere ma soltanto aiutarla ad intavolare delle trattative con la Russia ed anche aiutarla nella riforma complessiva dello Stato. L'adesione alla NATO inoltre non potrà avvenire finché in Georgia sussisteranno irrisolti problemi territoriali, come le succitate enclavi di Ossezia del sud e Abkhazia, mentre la UE potrà ammettere la Georgia soltanto quando buona parte delle procedure richieste dall'acquis communautaire saranno state espletate quindi è possibile ipotizzare un periodo di almeno dieci anni per completare tale iter. Qui di fatto entrano in gioco le

⁸ Bruno Coppieters and Robert Legvold, *Statehood and security, Georgia after the Rose Revolution*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2005, p.273

cosiddette *conditionalities*, cioè le richieste imposte grazie a pressioni economiche o politiche basate sulla potenza politica ed economica dell'Unione (note nel linguaggio UE con il termine di *leverages*) che presuppongono un lungo percorso di riforme strutturali dal punto di vista politico, istituzionale ed economico che la UE esige per ammettere uno Stato quale nuovo membro, nonostante il fatto che la stessa UE abbia dichiarato, a partire da 2004, in coincidenza con l'ascesa al potere di Saakhasvili e della sua vittoriosa "Rivoluzione delle rose" del 2003 e la contemporanea adesione dei nuovi membri dell'Europa orientale alla UE, la regione del Caucaso meridionale quale area strategica prioritaria per gli interessi dell'Unione Europea. Questo fatto ha quindi contribuito a generare qualche fraintendimento nelle relazioni euro-georgiane che ha portato a frustrazioni reciproche. Ciò comporterà necessariamente una profonda innovazione e revisione delle attuali strutture istituzionali georgiane. La prospettiva di adesione all'Unione Europea è quindi l'unica motivazione per la quale la leadership georgiana sarebbe disposta a portare avanti tutta una serie di riforme economiche e politiche altamente impopolari che per avere successo richiedono necessariamente il consenso di tutta la popolazione che si aspetta in primis un rapido miglioramento delle proprie condizioni di vita e non sempre comprende la necessità di un processo di riforma dello Stato, processo necessariamente graduale e pieno di insidie.

La Georgia, l'Unione Europea e l'Accordo di Libero Commercio

Scrivono ancora Thomas De Waal : "Al di là del già dibattuto aspetto civilizzatore, esiste un aspetto molto importante per le relazioni euro-georgiane che è allo stesso tempo mondano e tecnico e soprattutto fondamentale per lo sviluppo economico e civile della Georgia: una progettata area di libero commercio (DCFTA- acronimo inglese che sta per *Deep and Comprehensive Free Trade Area*) tra la Georgia e l'Unione Europea che promette di aprire i mercati europei in cambio di riforme istituzionali e di mercato. A prospettiva di un accordo di libero commercio costituisce quindi, insieme ad un alleggerimento delle procedure per l'ottenimento del visto, la <carota> più grande di cui può disporre l'Unione Europea nei suoi rapporti con la Georgia nell'ambito dei negoziati ancora in corso su un **Accordo di Associazione** con l'Unione Europea. IL DCFTA è un

nuovo concetto derivante dalla Politica di Vicinato. Ai Paesi che vengono giudicati quali importanti vicini, ma ai quali non viene offerta una prospettiva di adesione, viene offerta la prospettiva di un eventuale accesso privilegiato al mercato unico comune. In cambio la Georgia dovrà applicare regole e standard che adeguino la sua economia a quella europea. Scopo ultimo di questo processo di armonizzazione è che attraverso un aumento degli standard qualitativi, la Georgia sarà in grado di esportare di più sui mercati europei.

.Il processo di armonizzazione richiesto dal DCFTA è indubbiamente oneroso ma non comporta l'adozione di leggi e regolamenti dell'*acquis communautaire* che raggiunge decine di migliaia di pagine. Questo processo molto probabilmente durerà a lungo. I negoziati formali dovrebbero durare circa due anni e la fase di transizione potrebbe durare dieci anni. I funzionari Ue sostengono che, in base a negative precedenti esperienze in questo ambito con l'Ucraina, hanno deciso di porre più *conditionalities* all'inizio del processo de DCFTA quale condizione per l'avvio dei negoziati, chiedendo quindi a Tblisi di iniziare il processo di adeguamento ai regolamenti UE. Le richieste avanzate da Bruxelles coprono quattro aree: barriere tecniche a commercio; misure sanitarie fitosanitarie in agricoltura; la politica della concorrenza e quella relativa ai diritti della proprietà. A governo georgiano viene richiesto di promulgare una nuova legislazione ed emettere nuovi regolamenti allo scopo di adattare i prodotti agricoli georgiani agli standard qualitativi europei e quindi consentirgli di avere accesso al mercato unico europeo. Alcuni think tank europei, come il CEPS di Bruxelles hanno veementemente criticato l'attuale DCFT perché, a loro parere, imporrebbe un carico regolatorio eccessivo e quindi impedirebbe una sostanziale crescita del PIL georgiano in tempi ragionevoli. E' inutile dire che i funzionari della UE non condividono questa tesi e sostengono che il carico regolatorio sarebbe suddiviso gradualmente su un periodo piuttosto lungo. Gli agricoltori georgiani avrebbero comunque, secondo i funzionari UE, espresso il loro consenso con la graduale introduzione di un carico regolatorio volto a migliorare la qualità dei loro prodotti e quindi la loro competitività sui mercati europei. E' evidente che questi nuovi regolamenti europei saranno poco graditi ad una parte del business agroalimentare georgiano perché ne

metteranno in luce alcuni aspetti poco trasparenti od anche opachi. Tra gli addetti ai lavori georgiani impegnati in questi lunghi negoziati con Bruxelles, prevale l'idea che il DCFTA possa avere delle ricadute essenzialmente positive dal punto di vista del rapporto/carico regolatorio /benefici per l'agricoltura georgiana, ma che allo stesso tempo l'UE non si sia impegnata a fondo nello spiegarne i benefici ed abbia insistito prevalentemente sull'aspetto regolatorio e burocratico. Dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, l'UE avrebbe dovuto teoricamente passare ad una politica estera più mirata ed olistica, con il nuovo Servizio di Azione Esterna (in inglese External Action Service) ad assumere il ruolo più rilevante. In pratica però, Bruxelles continua ad emettere messaggi disorientanti circa la propria strategia nei confronti del Vicinato orientale ed in generale sulla propria filosofia di azione.

L'abolizione nel marzo 2011 della posizione del Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale, rimuovendo dall'incarico Peter Semneby, un esperto diplomatico che godeva di un elevato profilo nella regione ed un buon rapporto di lavoro con tutti i leader regionali è stato un passo indietro che ha comunicato un minore interesse piuttosto che un maggiore interesse nei confronti della regione da parte di Bruxelles. Nonostante quindi tutto il denaro che la UE investe nella regione, la UE non è stata finora capace di comunicare in modo soddisfacente un suo piano di azione per quanto riguarda la regione del Caucaso meridionale”⁹.

Modernizzazione ed europeizzazione

La nuova elite georgiana, a differenza di quanto è avvenuto nella maggior parte degli Stati postsovietici, è riuscita a raggiungere alcuni risultati di rilievo, grazie ad una serie di fattori concomitanti. Questi sono essenzialmente riconducibili a fattori dovuti ad un mix di fortuna, abilità , relazioni pubbliche ed al sostegno economico dell'Occidente che hanno consentito di portare avanti un processo di State building e quindi un processo di modernizzazione delle istituzioni e della società. Ciò si rispecchia in un maggiore ordine complessivo della società , anche se si può dire che il processo di democratizzazione soltanto ancora in fieri o alle fasi iniziali. Il

⁹ Cfr. a questo proposito Thomas de Waal “Georgia’s choices. Charting a future in uncertain times”. Carnegie Endowment for international Peace. Washington, 2011, pp.40-41

cittadino è infatti ora in grado di acquistare una casa o rinnovare la patente senza per questo essere sottoposto a vessazioni da parte di funzionari corrotti. Questo indubbio successo nel riportare l'ordine e la legalità ha però generato anche degli aspetti negativi come ad esempio l'eccessiva unilateralità delle forze di polizia e del sistema giudiziario in generale nei confronti dei cittadini. .Questi aspetti problematici del Paese dovranno essere quindi affrontati dal nuovo governo, ed in generale dalle nuove istituzioni che usciranno dalle votazioni del 2012 e 2013. Una delle questioni più importanti che si prospettano per il prossimo futuro del Paese sarà il futuro politico dell'ambizioso e roboante Mikheil Saakashvili che durante la sua presidenza ha spesso esagerato nel promettere risultati che non era in grado di raggiungere. La Georgia si trova davanti tre possibilità di sviluppo che si possono riassumere in tre diversi e divergenti modelli di sviluppo : uno è il modello rappresentato dalla "vecchia Georgia", cioè un modello imperniato sulla famiglia, il familismo, le relazioni clientelari ed in scrutabili pratiche affariste. Un simile modello però non ha alcuna probabilità di successo nel medio e lungo termine ed è un modello ipotizzabile soltanto nel caso si abbia un peggioramento dell'economia fino ai livelli di sussistenza o che al potere salga una figura politica moto autoritaria in concomitanza con un allontanamento da parte dell'Occidente nei confronti della Georgia. La seconda possibilità sarebbe quella di trasformare a Georgia in una sorte di Singapore attraverso una forte deregolamentazione dell'economia e dell'imposizione fiscale, soluzione che però creerebbe ricchezza soltanto per una parte minoritaria della popolazione e che quindi non risolverebbe il problema della povertà e della disoccupazione di massa. Vi è poi infine l'opzione europea che necessita di una forte attività di riforma istituzionale e regolatoria per ottenere un'alta qualità dei prodotti ed avere quindi accesso ai mercati europei.

La scelta europea dal punto di vista della legislazione relativa ai prodotti da esportazione avrebbe inoltre effetti positivi per la Georgia non soltanto dal punto di vista economico, ma anche da quello geopolitico perché la proteggerebbe da eventuali vessazioni da parte della Russia, fornendole un'ancora geopolitica che altrimenti da sola non avrebbe, soprattutto per quanto riguarda il problema delle due repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud che per ora sembra

molto lontano da una possibile soluzione. L'“ancoramento” politico con l'Unione Europea metterebbe a sua volta in moto un processo di rafforzamento della stabilità politica che si ripercuoterebbe a sua volta su quella politica. L'unica strada realmente percorribile resta quindi il DCFTA e quindi una maggiore integrazione con la legislazione europea. Essa è regolata in modo incrementale, cioè a progressi da parte della Georgia seguono maggiori aiuti da parte della UE ed nel caso di mancati progressi seguono meno aiuti da parte di Bruxelles¹⁰.

.Vi è quindi una tensione latente tra il progetto di modernizzazione liberal- democratica di alcune elites georgiane ed al tempo stesso la necessità di conservare almeno l'identità culturale georgiana e le tradizioni ad essa inevitabilmente connesse. Da una parte vi è infatti il desiderio, seppure piuttosto strumentale, delle elites georgiane, ed in parte della popolazione intesa in senso più ampio, di aderire alla comunità politica e culturale euroatlantica e quindi di allontanarsi definitivamente dalla sfera di influenza russa, dall'altra però anche il desiderio di preservare la propria identità culturale e quindi le tradizioni culturali ad essa connesse. Ciò contiene in sé però un ossimoro abbastanza evidente. Durante il processo di implementazione delle riforme, sarà infatti molto difficile evitare uno scontro tra due sistemi valoriali tra loro opposti ed antagonisti, come la concezione liberal-democratica dello Stato e le pratiche di derivazione nazionale e ex sovietica che vedono nell' accentramento del potere, nelle pratiche decisionali di tipo informale e nella mancanza di *checks and balances*, cioè di mancanza di pesi e contrappesi istituzionali e nel sostanziale non rispetto dei diritti umani una prassi abbastanza comune. Di qui il ruolo dell'Europa, la sua *policy guidance*, nell'indirizzare la Georgia verso un modello liberaldemocratico simile a quello europeo. Perciò le elites “illuminate”, educate in Occidente, avranno il difficile compito di portare avanti un progetto di modernizzazione politica ed economica, senza però essere accusati di voler “svendere” l'eredità culturale georgiana, tra cui la Chiesa ortodossa ed il suo importante ruolo religioso ed identitario nel Paese di tendenze generalmente conservatrici, il senso etnico dello Stato, il familismo, le reti di conoscenze e quelle clientelari, le pratiche informali in nome dei nuovi valori,

¹⁰ ibidem

perché altrimenti ciò potrebbe aprire nuovi spazi politici ad un'opposizione tradizionalista che le accuserebbero di non tenere in sufficiente considerazione la antica tradizione nazionale o di assumere un atteggiamento disfattista nei confronti della possibilità di recuperare le due enclavi perdute dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia. Modernizzazione nell'ambito della tradizione. Questo sembra essere l'ossimoro semantico, nonché soprattutto politico, che il nuovo governo georgiano eletto in queste elezioni del 2012 dovrà cercare di realizzare e portare avanti. Questo ossimoro semantico e soprattutto politico si ripete anche nel difficile tentativo di coniugare la fedeltà agli impegni europei ed atlantici con un graduale *rapprochement* con la Russia, visto che questa può fare uso delle sue *leverages* nei confronti della Georgia ad esempio attraverso il blocco del esportazioni di vino georgiano oppure approfittando della sua posizione di vantaggio strategico nelle due enclavi di Ossezia del sud e Abkhazia occupate dalle forze militari russe¹¹. Qual'è quindi la politica della UE nei confronti delle due Repubbliche secessioniste e dell'integrità territoriale della Georgia?

La politica europea nei confronti delle repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud

Scrivono Francesca Smolnik a proposito della politica dell'Unione Europea nei confronti delle due Repubbliche secessioniste: "Nel caso di Abkhazia e Ossezia del sud, la UE ha di fatto convogliato parte della sua assistenza a questi Stati di fatto indipendenti anche prima degli eventi del 2008. L'assistenza dell'UE si è particolarmente concentrata su miglioramento degli IDP, cioè sul miglioramento delle condizioni di vita dei rifugiati nazionali in seguito agli eventi bellici, come anche sulla ricostruzione socio-economica delle aree interessate dal conflitto. Benché quest'aiuto fosse di natura prevalentemente umanitaria, la UE concepiva quest'assistenza quale parte dei suoi sforzi di risoluzione del conflitto.

Dal 2003, la UE è stata inoltre presente nella regione con il suo Speciale Rappresentante per il Caucaso meridionale, il cui mandato prevedeva esplicitamente un impegno nella risoluzione dei

¹¹ ibidem

conflitti del Caucaso del sud. Mentre il lavoro del Rappresentante Speciale (EUSR) è stato portato avanti senza molto clamore, il rappresentante Speciale si è rivelato cruciale nel mantenere rapporti con Abkhazia e Ossezia del sud, facilitato in questo non poco dal fatto di non essere direttamente affiliato con un'Ambasciata europea o la delegazione europea presente a Tblisi. Le politiche europee volte alla risoluzione dei conflitti sono state tuttavia valutate in termini piuttosto negativi. Il conflitto del 2008 come anche il parziale riconoscimento di Abkhazia e Ossezia del sud hanno rappresentato una svolta decisiva per quanto riguarda la realtà sul terreno- e così e condizioni per l'impegno internazionale nella regione. Queste nuove condizioni includono una quasi completa esclusione dei progetti finanziati dall'UE in favore dell'Ossezia del sud, un aumento della presenza russa in questi Stati di fatto-come ad esempio la non trascurabile presenza di migliaia di soldati russi posti a difendere il nuovo status quo-come anche un aumento dell'autostima specialmente da parte dell'Abkhazia ed il suo tentativo di raggiungere una statualità indipendente. Sembra che l'ulteriore aumento del ruolo della Russia in questi staterelli che godono di parziale riconoscimento abbia portato ad un accresciuta sensibilità e necessità di una nuova valutazione e riorientamento dell'impegno europeo nell'ambito delle zone interessate da conflitti armati. Già in discussione prima del 2008 e sotto diversi aspetti soltanto la formalizzazione dell'assistenza già fornita, l'approvazione di ciò che divenne poi noto quale la STRATEGIA DI NON RICONOSCIMENTO E DI IMPEGNO entrata in vigore nel dicembre 2009 traccia nondimeno un certo cambiamento di approccio degli sforzi UE nel senso della risoluzione dei conflitti.

Con questo passo la policy dell'Unione Europea si rivolge direttamente agli Stati di fatto di Abkhazia e Ossezia del sud, mantenendo così il potenziale di assistenza dell'UE che prende bene in considerazione le condizioni locali presenti negli Stati di fatto e le nuove realtà presenti sul terreno nella regione. La Strategia di Non Riconoscimento ed Impegno è stata adottata dal Comitato per la Politica e la Sicurezza del Consiglio dell'Unione Europea e deve essere considerato alla luce della proposta avanzata dalla Commissione Europea di prevedere per il futuro una maggiore attenzione ed impegno alla risoluzione dei conflitti nell'ambito della Politica di Vicinato europea. L'essenza

della suddetta strategia è già data dal suo nome. Due sono gli elementi portanti di questa strategia: l'impegno con gli Stati di fatto, ma al tempo stesso ribadendo chiaramente il principio dell'integrità territoriale della Georgia. La formula riflette perciò la difficile posizione in cui si trova la UE nel momento in cui la sua aderenza ai confini riconosciuti a livello internazionale della Georgia entra in tensione con le nuove realtà sul terreno. Nonostante una esplicita tendenza a favorire gli interessi/il punto di vista della Georgia (e dell'Occidente) nella ricerca di una definitiva risoluzione del conflitto, la strategia sembra tuttavia diretta a contrastare la crescente influenza della Russia piuttosto che supportare attivamente il recupero delle due regioni secessioniste. L'obiettivo centrale della strategia di de-isolamento è quindi di fornire ed incoraggiare, come ha detto l'ex Rappresentante Speciale europeo "una prospettiva alternativa a quella predominante russa".

Tale processo di de-isolamento viene ritenuto possibile mediante il mantenimento o la creazione di contatti su diversi livelli- contatto con le autorità di fatto non esplicitamente escluse ma l'accesso alle quali risultava praticamente ristretto a causa della dichiarazione sull'integrità territoriale della Georgia. Il nucleo centrale della strategia è composto dal rafforzamento dei contatti interpersonali e l'implementazione di progetti in diversi ambiti quali la riabilitazione motoria, l'istruzione l'informazione o il training. Tuttavia la strategia attende ancora di trovare una sua piena dimensione che le consentano di essere una fonte di nuove iniziative piuttosto che un'etichetta omnicomprensiva per i progetti in fase di realizzazione.

Gli eventi del 2008 costituiscono un'ulteriore rottura per quanto riguarda un'ulteriore rottura delle relazioni tra Tblisi and Sukhumi e la comunità internazionale. Mentre nel contesto dell'accordo di cessate il fuoco negoziato dal presidente francese Sarkozy è stato istituito un nuovo formato di negoziazione, i colloqui di Ginevra, entrambe le missioni NU che monitorava i cessate il fuoco tra georgiani ed abkhazi e la presenza OSCE sono state smantellate alla metà del 2009 dopo che la Russia aveva posto il veto sul prolungamento della loro missione. I colloqui ginevrini riuniscono insieme i rappresentanti di Georgia, Russia, Abkhazia, Ossezia del sud ed anche quelli di NU, OSCE e UE con l'obiettivo di arrivare ad una possibile risoluzione del conflitto. Queste ultime tre

organizzazioni funzionano come co-presidenti dei colloqui ginevrini, con l'UE rappresentata da suo Rappresentante Speciale per la crisi in Georgia. Anche se una piattaforma comunicativa caratterizzata da intrinseca stabilità ha trovato apprezzamento, coloro che la criticano si lamentano del fatto che un mezzo volto al raggiungimento di un fine sia diventato un fine in se stesso: data un'assenza di progresso tangibile per quanto riguarda le relazioni tra Tblisi e Tskhinvali e Sukhumi, i mediatori sono costretti ad accontentarsi del semplice mantenimento dello status quo.

Nonostante tale quadro desolante esista tuttavia, al di là del canale principale di comunicazione delle trattative ginevrine, un'esperienza di impegno e reciproco contatto da cui è possibile attingere. Le Organizzazioni Internazionali e ONG hanno e continuano a realizzare progetti in Abkhazia, mentre le comunicazioni tra la Georgia e i separatisti Abkhazia non sono mai state completamente interrotte. Il confine amministrativo tra Georgia ed Abkhazia è stato permeabile, non da ultimo a causa della presenza di diverse migliaia di rifugiati georgiani che sono ritornati alle loro case nella regione del Gali controllata dagli abkhazi e si sono di conseguenza spostati al di qua e al di là della linea di confine. Tuttavia, anche per la popolazione non georgiana dell'Abkhazia è stato possibile attraversare la linea confinaria ad esempio, nel caso in cui ci fosse stato bisogno di sottoporsi a cure mediche. Inoltre, fino agli eventi del 2008 esisteva un contatto diretto, cioè non mediato, tra ufficiali di alto grado georgiani ed abkhazi. La policy europea potrebbe perciò pensare di rivitalizzare, attingere o possibilmente espandere tali fragili forme di contatto e di cooperazione pragmatica. Dall'altra parte gli ostacoli che erano già presenti prima del 2008 sono divenuti adesso persino più rilevanti. Questi si trovano a diversi livelli: da un lato coloro che si occupano di realizzare i progetti devono affrontare ostacoli a livello operativo cioè quali passaporti accettare, dove emettere i visti necessari, da dove importare materiali etc. Dall'altro lato, un'ulteriore difficoltà si presenta ad un livello più concettuale: in genere in Abkhazia la UE viene considerata quale filo-georgiana e perciò le sue policies vengono guardate con sospetto. Ciò, tuttavia, influisce sul possibile impatto della policy. La percezione della parzialità in favore della Georgia non è connessa soltanto all'impegno europeo ribadito a gran voce nei confronti dell'integrità territoriale della

Georgia, ma anche alla sua precedente assistenza. Gli abkhazi criticano l'operato dell'Unione Europea ed anche altre Organizzazioni Internazionali per avere concentrato il loro aiuto prevalentemente nella regione, facilitando il ritorno dei profughi e quindi favorendo i georgiani. Le Organizzazioni Internazionali giustificano il loro impegno facendo riferimento alla stipulazione dell'accordo quadro del 1994 e portando avanti l'argomentazione che quest'area in particolare è stata gravemente colpita da un persistente conflitto e che i profughi georgiani sono da considerare tra le popolazioni più gravemente colpite dal conflitto. Gli interlocutori abkhazi, tuttavia sottolineano il fatto che essi hanno ugualmente sperimentato terribili difficoltà in seguito alla guerra ed al blocco economico, aspettando in vano gli aiuti.

Mentre in Abkhazia vi sono stati e vi sono ancora, gruppi di persone che aderiscono ad una "politica estera multivettoriale" e, in questo contesto, si dimostrano favorevoli alla cooperazione con la UE, le offerte della UE non sono in grado di sfidare seriamente l'influenza russa in Abkhazia. La Russia infatti non soltanto è presente militarmente nella regione ed è vista quale protettrice dell'indipendenza abkhaza, ma possiede anche una temibile leva economica- per nominare soltanto due degli aspetti più rilevanti delle relazioni russo-abchazee. Anche se la luna di miele russo-abkhaza è probabilmente finita, o almeno è stata oscurata da un paio di questioni controverse come la questione degli acquisti di proprietà immobiliari da parte di cittadini non abkhazi, la disputa territoriale riguardo al villaggio di nome Aibga o quella riguardante il ruolo della Chiesa abkhaza, l'influenza della Russia la sua posizione di preminenza rimarrà incontrastata per quanto riguarda il prossimo futuro. Perciò, più l'obiettivo centrale della politica di Impegno e Non Riconoscimento volto alla promozione di un'alternativa verrà interpretato dagli abkhazi come un tentativo di sostituire e non integrare la presenza della Russia, minori saranno le chances della sua ¹² piena realizzazione

Sua rivalità esistente tra Russia ed Unione Europea nello spazio postsovietico ed in particolare per quanto riguarda l'implementazione della Politica di Vicinato scrive Laure Delcour : "La seconda

¹² Franziska Smolnik, in "Lessons Learned? The EU and the South Caucasus De Facto States" in CAUCASUS ANALYTICAL DIGEST No. 35-36, 15 February 2012, pp. 2-5

serie di tensioni che condiziona pesantemente l'implementazione della politica di vicinato deriva dall'influenza esercitata da un altro importante protagonista nell'area postsovietica coperta dalla Politica di Vicinato : la Russia. Come visto nel precedente capitolo, il rifiuto da parte della Russia di partecipare alla Politica di Vicinato ha generato il progetto di una collaborazione strategica ad hoc con l'UE; tuttavia, l'impatto della decisione da parte della Russia è stata ameno altrettanto importante sulla Politica di Vicinato europea. Data l'importanza dell'influenza russa nella regione, le sfide alla sicurezza nella parte occidentale dei Nuovi Stati Indipendenti ed il Caucaso meridionale ha generato un aumento della crescita della collaborazione tra UE e Russia per accrescere la stabilità e la sicurezza nell'area di vicinato comune. La sicurezza regionale – più specificamente la gestione dei conflitti regionali irrisolti- era così destinata a diventare una pietra angolare dello Spazio Comune tra UE e Russia nel campo della Sicurezza Esterna. Tuttavia la cooperazione UE-Russia nell'area della CIS (Comunità degli Stati Indipendenti) occidentale ed i paesi del Caucaso meridionale è rimasta un guscio vuoto a causa di interessi concorrenziali e divergenti. Nel corso degli ultimi sei anni la Russia è stata recalcitrante ad accettare il crescente coinvolgimento della UE nell'area dell'«estero vicino». Il crescente potere di attrazione della UE nei confronti degli Stati occidentali della Comunità degli Stati Indipendenti è stato percepito a Mosca come una perdita di influenza della Russia nel suo tradizionale cortile di casa e come una sorta di «rivalità nello spazio postsovietico». Cercando le ragioni di una tale rivalità, gli analisti hanno spesso fatto riferimento alle modalità attraverso le quali l'UE e la Russia esercitano la loro influenza. La Russia viene spesso presentata come seguace di un approccio realista e che ricorre spesso all'utilizzo di strumenti coercitivi nel suo «cortile di casa», mentre la UE viene spesso descritta come una costruzione postmoderna e benevola che si basa primariamente sul proprio soft power nella sua interazione con la Comunità degli Stati Indipendenti occidentali e con gli Stati del Caucaso meridionale. Ma come convincentemente espresso da Haukkala e Averre, il quadro è molto più complesso. Mentre la Russia ricorre all'uso della coercizione nell'ambito dell'«estero vicino», come accaduto durante il conflitto del 2008 con la Georgia, negli ultimi anni ha anche sviluppato un'«agenda normativa» e

presta una sempre crescente attenzione a strumenti di tipo non militare in grado di aumentare il suo potere di attrazione, come ad esempio la lingua russa. Dall'altra parte la nozione dell'UE quale attore benevolo nell'area che le è contigua, e particolarmente nella sua periferia orientale, dovrebbe essere rivista. Come si esprime Zielonka < gli sforzi UE di diffondere le proprie norme possono essere considerate di tipo imperiale nel senso che la UE tenta di imporre delle coercizioni nella politica interna di altri Stati attraverso varie forme di dominazione politica od economica >.”¹³

La questione giuridica e politica delle due Repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud¹⁴.

Abkhazia

Nei prossimi paragrafi riprenderò quasi per intero il testo di una giovane studiosa, Marilisa Lo Russo, che descrive in dettaglio la Costituzione delle due Repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud fino al 2008, anno della pubblicazione dell'articolo:

“Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Abkhazia sono la dichiarazione d'indipendenza, non riconosciuta da alcun paese, la Costituzione, entrata in vigore il 26 novembre 1994, il referendum del 3 ottobre 1999, la continuità con l'autonomia di Repubblica riconosciuta in periodo sovietico. Il 18 ottobre 2006 l'Assemblea popolare della Repubblica ha votato una Risoluzione perché la Federazione russa, le organizzazioni e la comunità internazionale ne riconoscano l'indipendenza.

.Alcuni elementi storici : al momento dell'indipendenza la Georgia contava una popolazione di 5,4 milioni di abitanti, di cui il 30% era composto di minoranze etniche, fatte affare nel corso della storia dell'URSS sul territorio georgiano allo scopo di indebolire il forte nazionalismo locale.

A loro volta le autorità di Tblisi avevano programmato successive ondate immigratorie nella Repubblica di Abkhazia, riducendo la popolazione locale ad una minoranza (a circa il 20% del

¹³ Laure Delcour, Shaping the postsoviet space. EU policies and Approaches to Region Building. Ashgate ,Farnham, Great Britain, 2011, p.80-81

¹⁴ Marilisa Lorusso, Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale, ISPI, Policy Brief nr. 82, maggio 2008.

totale). Già nel 1977, al momento dell'entrata in vigore della nuova costituzione sovietica, gli abkhazi avevano reclamato il distacco dalla Georgia e l'integrazione formale nella Repubblica Socialista Sovietica Russa. La domanda venne respinta dalle autorità di Mosca che in compenso concedettero una sovrarappresentanza nel parlamento locale, discriminando le altre etnie presenti. A dichiarazione d'indipendenza della Georgia dall'Unione Sovietica, avvenuta nel marzo 1990, venne seguita nell'agosto dello stesso anno da quella dell'Abkhazia. L'atto politico e giuridico con il quale il parlamento abcaso dichiarò il nuovo status di Repubblica dell'Unione venne dichiarato nullo dalle autorità georgiane e come mai avvenuto.

Il 23 luglio 1992 il Soviet supremo di Sukhumi, la capitale abkhaza, dichiarò l'indipendenza ed il distacco dalla Georgia, riportando in vita la Costituzione del 1925. Durante la guerra civile georgiana tra Shevardnaze (l'ex ministro degli esteri dell'Unione Sovietica all'epoca di Gorbaciov) e il suo rivale, l'arcinazionalista Gamsakurdia, furono rapiti da quest'ultimo alcuni leaders indipendentisti abkhazi, successivamente liberati dalla Guardia nazionale georgiana che però bombardò e riprese possesso della capitale abkhaza Sukhumi, sciogliendone inoltre il Parlamento che aveva dichiarato l'indipendenza.

Il 3 settembre 1992, grazie alla mediazione russa, venne concluso a Mosca un accordo di cessazione delle ostilità che garantiva la tutela dell'integrità territoriale della Georgia e il ripristino dell'autorità statale esercitata dalle autorità georgiane sulla regione indipendentista. Il 15 dicembre di quell'anno Georgia ed Abkhazia firmarono quattro accordi sulla cessazione delle operazioni belliche ed il ritiro degli armamenti pesanti a partire dai mesi successivi all'entrata in vigore dell'accordo. Nonostante tali accordi i combattimenti tra esercito georgiano ed indipendentisti ripresero con violenza. Le forze abkhaze riuscirono nel settembre 1993 ad acquisire il controllo sull'intera regione, iniziando nei mesi successivi una vera e propria operazione di pulizia etnica contro la popolazione georgiana residente nella Repubblica indipendentista. In seguito alla firma di un memorandum d'intesa tra i belligeranti a Ginevra, mediato dalla Russia, la dirigenza abkhaza accettò la proposta russa di schierarvi un battaglione di interposizione russo che aveva il compito di

svolgere funzioni di peacekeeping, consentendo così a Mosca di acquisire una posizione stabile sul territorio della Repubblica separatista e così di divenire un attore chiave nel processo di regolazione e risoluzione del conflitto tra abkhazi e georgiani. Ciò significò il riconoscimento esplicito da parte della Georgia del ruolo determinante della Russia nell'area postsovietica per quanto riguarda la risoluzione pacifica dei conflitti etno-territoriali.

All'inizio del conflitto nei primi anni '90 furono essenzialmente le Nazioni Unite e l'OSCE ad intervenire in Georgia e nello specifico le prime ad intervenire in Abkhazia mentre la seconda in Ossezia del sud. I negoziati si arenarono però subito su problema dei profughi e sul loro rimpatrio ed anche su problema dell'integrità territoriale della Georgia.

Nel 1994 l'Abkhazia promulgò la sua nuova Costituzione che definiva l'Abkhazia uno Stato democratico e sovrano, dichiarando inoltre a sua volontà di giungere ad un compromesso con la Georgia nel senso di uno Stato compiutamente confederale, prospettiva quest'ultima rifiutata recisamente dal governo di Tblisi che si espresse in favore dell'istituzione di uno Stato federale, in cui sul territorio dell'Abkhazia avessero potuto fare ritorno i 30.000 profughi di etnia georgiana fuggiti in seguito al conflitto. E' evidente che l'Abkhazia ha due possibilità di scelta: tornare con la Georgia in un regime di federalismo accentuato oppure divenire una sorta di Stato sotto l'esclusiva protezione della Russia, ma che comunque non assicura il riconoscimento da parte della comunità internazionale. La Georgia a questo proposito ha accusato la Russia di volere esplicitamente annettere l'Abkhazia perché essa ritrova in una posizione strategica perché unisce il Caucaso del nord russo con la costa del Mar Nero, l'accesso al quale è divenuto più difficile da quando Ucraina e Georgia hanno ottenuto l'indipendenza. D'altra parte è noto che il principio di autodeterminazione dei popoli va a cozzare contro il principio dell'integrità territoriale, come il noto caso del Kosovo albanese ci fornisce l'esempio, riconosciuto dalla comunità internazionale ma non dalla Serbia che rappresenta lo Stato territoriale da cui il Kosovo secede e che la Russia prende ad esempio a suo vantaggio nel caso di Ossezia del sud ed Abkhazia, provvedendo così a smembrare uno Stato

sovrano riconosciuto dalla comunità internazionale che quindi non riconosce de jure (ma in alcuni casi soltanto de facto come precedentemente detto) le due Repubbliche secessioniste della Georgia.

Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Abkhazia sono quindi, come detto precedentemente, la dichiarazione d'indipendenza, non riconosciuta da alcun paese, la Costituzione, entrata in vigore il 26 novembre 1994, il referendum del 3 ottobre 1999, la continuità con l'autonomia di Repubblica riconosciuta in periodo sovietico. Il 18 ottobre 2006 l'Assemblea popolare della Repubblica ha votato una Risoluzione perché la Federazione russa, le Organizzazioni internazionali e la comunità internazionale ne riconoscano l'indipendenza. La piccola regione ha sviluppato una propria statualità, complice il fatto che il cessate il fuoco – imposto nel 1994 e salvaguardato da un contingente di peacekeeper della Comunità degli Stati indipendenti, ma a prevalenza russa – ha assicurato una relativa continuità politica e istituzionale. La Repubblica di Abkhazia fino al 2008 aveva due governi paralleli, uno de facto, con sede a Suchumi, e uno de jure, con sede, fino al 27 luglio 2007, a Tbilisi, quando il governo “in esilio” si è ritrasferito per esercitare le proprie funzioni nel 13% del territorio abkhazo che è sotto il controllo georgiano”¹⁵.

Il governo de jure

“La bicefalia iniziò dopo il 27 settembre 1993, quando parte del Consiglio dei ministri della Repubblica autonoma di Abkhazia abbandonò Suchumi dopo la strage in cui perse la vita, fra gli altri, il suo presidente. Per i tredici anni seguenti il capo del governo è stato Tamaz Nadareishvili, che caldeggiava un intervento militare per riconquistare la parte occupata e veniva sospettato di essere legato a gruppi paramilitari attivi sulla linea di confine. Nel gennaio del 2004 il governo Nadareishvili perdeva la fiducia nel Consiglio supremo abkhazo, venendo sostituito dal governo di Malchaz Akishbaia.

Il trasferimento del governo seguiva quella che è stata definita la “crisi di Kodori”. La Gola di

¹⁵ Marilisa Lorusso, Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale, ISPI, Policy Brief nr. 82, maggio 2008.

Kodori rientra fra i territori abkhazi controllati dalla Georgia, ed è uno dei punti sensibili di possibili transiti militari e civili. È abitata prevalentemente da georgiani di etnia Svani, e, più che a Tbilisi, faceva riferimento al locale signore della guerra Emzar Kviziani, della milizia combattente dei Cacciatori. Questo gruppo paramilitare aveva combattuto a fianco delle truppe di Shevardnadze, ma, dopo la Rivoluzione delle Rose, era stato sciolto. Il 22 luglio 2006 Emzar Kviziani radunò i suoi uomini e dichiarò una resistenza armata a Tbilisi, che rispose con un ultimatum. Seguì un conflitto durato sei giorni, che rischiava di coinvolgere il resto dell'Abkhazia il cui governo de facto diffidava della presenza di truppe regolari georgiane in prossimità dei propri confini. Tale presenza violava infatti il protocollo sul cessate il fuoco del maggio 1998, secondo il quale la Gola di Kodori non può ospitare corpi militari georgiani. Kviziani riuscì peraltro a sfuggire alla cattura e una delle ipotesi è che si sia rifugiato a Suchumi. Il governo de jure non appoggia mozioni secessioniste, ma una soluzione di tipo federale, come era stata proposta anche dal presidente Shevardnadze, con una suddivisione su base paritaria di sette unità autonome, una delle quali dovrebbe essere l'Abkhazia unificata¹⁶.

Il governo de facto

“La Costituzione della Repubblica de facto di Abkhazia, o Aspny. Il Capitolo I (artt. 1-10) è dedicato alle Basi dell'ordine costituzionale. Vi si dichiara che la Repubblica si basa sul diritto storico delle nazioni all'autodeterminazione, che si impegna a rispettare le norme di diritto internazionale, che i suoi confini rispettano le storiche province abkhaze di Sadz, Bzyb, Guma, Dal-Zabal, Abjua, Samyrakan e che tale territorio è “indivisibile, inviolabile e inalienabile”. La lingua ufficiale è l'abkhazo, ma è lingua dello Stato e delle istituzioni anche il russo. Il Capitolo II (artt. 11-35) descrive i Diritti e le libertà umane e civili. Si riconoscono i diritti elencati nella Dichiarazione dei diritti umani e nelle altre convenzioni internazionali, che possono essere però limitati in caso di tentativi di trasformare con la forza

¹⁶ ibidem

l'ordine costituzionale, di attentare alla sicurezza dello stato, di creare gruppi armati, di incitare all'odio sociale, razziale, nazionale o religioso. Fra i doveri dei cittadini viene ricordato quello di difendere la patria. Il potere legislativo è trattato nel Capitolo III (artt. 36-47), in cui si prescrive la composizione del Parlamento e la durata della legislatura. Le leggi vengono votate a maggioranza semplice, a parte quelle rimandate dal Presidente della Repubblica e l'impeachment.

L'Abkhazia è una Repubblica presidenziale. I poteri del presidente (Capitolo IV, artt. 48-67), sono assai estesi. Accanto alla figura del presidente è istituzionalizzata quella del vice-presidente, la cui candidatura è proposta in campagna elettorale dal candidato presidente e che pertanto viene eletto in contemporanea. È incaricato di svolgere le funzioni demandategli dal presidente e sostituirlo in sua assenza. Il gabinetto dei ministri è responsabile verso il presidente, da cui è formato.

Il potere giudiziario (Capitolo V, artt. 68-77) si esercita attraverso le Corti di prima e seconda istanza e la Corte Suprema, che però non funge da Corte Costituzionale, essendo il controllo di costituzionalità esercitato dal presidente mentre il Parlamento si occupa anche dell'interpretazione delle leggi. Il Capitolo VI (artt. 78-82) esplica come funziona il potere locale, mentre il Capitolo VII elenca le procedure per emendare la Costituzione (artt. 83-84). Gli eventi politici che hanno caratterizzato il periodo di indipendenza spiegano il forte presidenzialismo della Costituzione abkhaza, che non può prescindere dalla figura del capo dello stato. Verso la fine del 2007 il dibattito politico ha preso nuovo vigore per l'attesa della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, un precedente storico strumentale all'erosione del principio dell'integrità territoriale dei paesi. In una crescita di tensione fra Mosca e Tbilisi, con ricatti incrociati sull'accesso della Russia al WTO e della Georgia nella NATO, il governo russo ha ritirato le sanzioni militari contro l'Abkhazia, invitando tutti i membri della Comunità degli stati indipendenti firmatari del documento del 1996, inclusa la Georgia, a seguire il suo esempio. Il 13 dicembre la Camera bassa della Duma teneva una

seduta straordinaria per valutare l'eventualità del riconoscimento di Abkhazia, Ossetia meridionale e Transdnistria. Il capo della delegazione abkhaza, a Mosca per l'audizione presso la Duma, dichiarava alle televisioni locali che, mentre l'indipendenza del Kosovo era un reato contro il diritto internazionale, dal momento che il paese faceva parte della Serbia storica e non era mai esistito come stato autonomo, l'Abkhazia era stata aggiunta artificialmente alla compagine statale georgiana da Stalin e Beria. Inoltre la sua dichiarazione d'indipendenza era precedente al riconoscimento internazionale della Georgia, inteso come il suo ingresso nell'ONU¹⁷.

Ossezia meridionale

Scrive ancora a questo proposito Marilisa Lorusso¹⁸ “Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Ossetia meridionale sono la dichiarazione d'indipendenza, non riconosciuta da alcun paese; i due referendum tenutisi, che l'hanno riconfermata; la Costituzione; la continuità con l'autonomia come regione concessale in periodo sovietico. Anche questa piccola regione ha sviluppato una propria statualità grazie al cessate il fuoco, imposto nel 1992 e salvaguardato da un contingente di peacekeeper della Comunità degli stati indipendenti, ma a prevalenza russa, che le ha assicurato una relativa continuità politica e istituzionale. Il 23 dicembre 1993 venne introdotta una nuova Costituzione, che sostituiva il corpus legislativo sovietico. L'anno successivo si votò, secondo le nuove norme, per la carica di presidente della Repubblica. Fra i candidati spiccava il nome di Lyudvig Chibirov, presidente del Parlamento, che si assicurò a vittoria, assumendo l'incarico il 17 settembre 1993. Chibirov venne poi riconfermato con un secondo mandato, nella tornata elettorale del 1996, con il 65% delle preferenze. Il primo ministro Valdislav Gabaraev, che si era presentato al voto con un programma basato sulla secessione dalla Georgia e l'unificazione con l'Ossetia settentrionale, ottenne invece circa il 20% dei voti. Lo stesso anno Chibirov e Shevarnadze

¹⁷ cfr. a questo proposito Marilisa Lorusso, Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale, ISPI, Policy Brief nr. 82, maggio 2008.

¹⁸ ibidem

firmarono il “Memorandum sulla sicurezza e la comprensione reciproche”, cui seguirono due accordi sugli aiuti economici (1997) e sul rientro degli IDPs, dopo i quali si sarebbe potuto cominciare a negoziare sullo status della regione. Shevarnadze proponeva un accordo federale, Chibirov, sostenuto dal Parlamento, optava per la secessione e l’adesione alla Comunità degli stati indipendenti.

Nelle elezioni legislative del maggio 1999 il Partito comunista ottenne il 39% dei voti, e due anni dopo il primo ministro Dimitry Sanakoyev sostituì il dimissionario Chigoyev. Chibirov venne sconfitto nelle elezioni del 2001, non raggiungendo nemmeno il 20% delle preferenze, a favore del principale sfidante, il giovane Eduard Kokoity, che ottenne il 48%⁸⁷ dei voti al primo turno, e il 53%⁸⁸ al ballottaggio, il 6 dicembre, contro Stanislav Kochev (40%).

Consolidato il proprio potere, Kokoity ha cercato di perseguire il progetto politico di un’Ossezia meridionale unita a quella settentrionale, indipendente dalla Georgia e con uno status di membro associato della Federazione Russa. Per questo motivo critica l’opera dei mediatori, fra i quali l’OSCE, che si occupano dei tentativi di soluzione del conflitto congelato dal luglio 1995, accusandoli di essere solo strumenti di Tbilisi. Il 4 marzo il Parlamento della Repubblica dell’Ossezia meridionale si è appellato al Segretario generale delle Nazioni Unite, al presidente della Federazione Russa, al Consiglio federale dell’Assemblea Federale della Federazione Russa, alla Duma statale della Federazione Russa, ai capi di stato e ai parlamenti della Comunità degli Stati Indipendenti e dei paesi membri dell’Unione Europea, chiedendo il riconoscimento della piena indipendenza in base ai principi di autodeterminazione dei popoli, all’esistenza di basi legali per la creazione e lo sviluppo di uno stato sovrano e all’impossibilità per l’Ossezia meridionale e la Georgia di essere un unico Stato.

Il 7 marzo seguiva l’analogo appello da parte del Parlamento della Repubblica di Abkhazia, rivolto al Segretario generale delle Nazioni Unite, al presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ai parlamenti di tutti i paesi del mondo. Nessuno dei due appelli ha trovato riscontro positivo da parte dei paesi europei o dell’Onu. Al contrario, unanime è stata

la condanna del Consiglio d'Europa, dell'OSCE, dell'Unione Europea, della Nato e degli Stati Uniti per il riavvicinamento russo-abkhazo e russo-osseto attualmente in corso, e che prevede un riconoscimento, se non politico, de facto, con la legalizzazione dei legami attraverso cooperazioni in vari settori, il riconoscimento da parte degli organi russi delle lex personalis aventi valore nelle due Repubbliche, e dando mandato consolare alle rappresentanze governative di Krasnodar e dell'Ossetia settentrionale sui due territori secessionisti limitrofi"¹⁹

Base teorica e modalità di attuazione della missione di monitoraggio EUMM nell'ambito della Politica Europea di Sicurezza Comune

Cos'è la Politica Europea di Sicurezza Comune? Eccone una breve descrizione tratta dal sito del Ministero Affari Esteri italiano. "La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC)"

"Informalmente avviata dagli Stati membri nel 1970, la Cooperazione politica europea (CPE) è stata istituzionalizzata con l'Atto unico europeo nel 1987. Essa prevedeva essenzialmente meccanismi di consultazione tra gli Stati membri sulle questioni di politica estera di interesse generale. All'inizio degli anni '90, sotto la spinta del cambiamento geopolitico del continente europeo (riunificazione tedesca, crollo dell'Unione Sovietica, fine del Patto di Varsavia) e dell'acuirsi di tensioni nazionalistiche nell'area dei Balcani, tensioni che sfociarono nella disintegrazione della Jugoslavia, gli Stati membri decisero di fissare l'obiettivo di una "politica estera comune" sulla base delle disposizioni contenute nel Trattato di Maastricht (1993), successivamente modificato ad Amsterdam, Nizza e Lisbona.

Oggi l'Unione Europea opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;

¹⁹ ibidem

- consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

Il Consiglio europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi di cui sopra. Sulla base degli orientamenti generali e delle linee strategiche definiti dal Consiglio Europeo, il Consiglio elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per definire ed attuare tale politica.

Dal 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha nominato Catherine Ashton Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. L'Alto Rappresentante, che presiede il Consiglio "Affari Esteri" ed è al contempo Vice Presidente della Commissione, contribuisce all'elaborazione della politica estera e di sicurezza e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio Europeo e dal Consiglio. Nell'esecuzione

delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna, che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri.

La Strategia Europea in materia di Sicurezza

La Strategia Europea in materia di Sicurezza ("Un'Europa sicura in un mondo migliore") varata nel dicembre 2003, prende le mosse da alcune premesse di fondo per poi individuare una serie di minacce con cui l'Europa è attualmente chiamata a confrontarsi. Partendo infatti dal presupposto che nessun paese è in grado da solo, di affrontare i problemi complessi di oggi e che l'Unione Europea con una popolazione di 450 milioni di persone e con un prodotto nazionale lordo pari a un quarto di quello mondiale, è inevitabilmente un attore globale, vengono individuate alcune minacce per la sicurezza del continente, quali terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento degli stati e criminalità organizzata. Sulla base di questo scenario, in un'ottica di difesa della propria sicurezza e di promozione dei propri valori, l'Unione ha individuato tre obiettivi strategici:

- Affrontare le minacce: la fine della guerra fredda e il contesto della globalizzazione hanno comportato un'evoluzione del concetto tradizionale di autodifesa, non più basata sul pericolo di un'invasione, ma su minacce meno visibili, spesso lontane, le quali che richiedono che la prima linea di difesa sia spesso all'estero. La prevenzione dei conflitti e delle minacce assume un carattere prioritario. Poiché nessuna delle minacce è più puramente militare né può essere affrontata con mezzi solamente militari, occorre una combinazione di strumenti militari, civili e politici.
- Costruire sicurezza nelle nostre vicinanze ed in particolare nei Balcani, nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Caucaso.

- Un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace nel quadro fondamentale della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto di istituzioni quali l'OMC, la NATO e l'OSCE.

In occasione del Consiglio Europeo del dicembre 2007, i Capi di Stato e di Governo avevano incaricato l'allora Segretario Generale / Alto Rappresentante Javier Solana di predisporre un documento di revisione della Strategia Europea di Sicurezza.

Tale documento è stato presentato in occasione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne del dicembre 2008 e successivamente approvato dal Consiglio Europeo dell'11 e 12 dicembre 2008.

L'aggiornamento della strategia europea di sicurezza del 2003, pur prendendo le mosse dalla precedente versione, approfondisce una serie di nuove sfide che l'Europa deve affrontare: le conseguenze della debolezza degli Stati ("failing States"), la criminalità, la pirateria, le sofferenze diffuse, l'immigrazione illegale, la vulnerabilità energetica, il riscaldamento globale e la degradazione ambientale, i disordini finanziari, etc.

Particolare attenzione viene dedicata ai rischi legati alle sfide della proliferazione delle armi di distruzione di massa, del terrorismo e del crimine organizzato, della sicurezza energetica e dei cambiamenti climatici.

Si prende infatti atto di come la minaccia legata alla proliferazione delle armi di distruzione di massa sia cresciuta negli ultimi cinque anni e non sia soltanto legata al rischio di utilizzo di tali strumenti da parte degli Stati ma anche da parte delle organizzazioni terroristiche.

Rispetto al contrasto di queste ultime vengono individuati quattro ambiti operativi: prevenzione del fondamentalismo e del reclutamento di potenziali terroristi, protezione dei potenziali obiettivi, ricerca dei potenziali terroristi e reazione in seguito ad un attacco.

Nel quadro di una società moderna sempre più dipendente dalle infrastrutture informatiche, viene inoltre dedicata una particolare attenzione al rischio di attacchi informatici.

In tema di sicurezza energetica, si pone l'accento da una lato sull'opportunità di differenziare le fonti e di sviluppare un mercato unico europeo dell'energia e dall'altro si evidenzia l'importanza di

politiche adeguate verso i principali fornitori di petrolio e gas nonché verso i paesi attraversati da infrastrutture finalizzate all'approvvigionamento del continente. Viene infine messo in evidenza il problema dei mutamenti climatici al quale l'evoluzione degli ultimi anni ha attribuito una particolare urgenza.

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)

La Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), già Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) e denominata PSDC dal Trattato di Lisbona costituisce parte integrante della PESC. Essa è cioè uno strumento della politica estera dell'Unione ed è finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale.

Secondo quanto previsto dal vigente Trattato sull'Unione Europea, essa riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione e comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune.

Nel giugno 1999, il Consiglio europeo di Colonia aveva inserito la gestione delle crisi al centro del processo di potenziamento della PESC. Il Consiglio europeo di Helsinki nel dicembre 1999 stabilì che entro il 2003 gli Stati membri si sarebbero dotati, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'Ue, della capacità di schierare nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari complessive fino a un massimo di 50.000-60.000 uomini, da impiegare in missioni umanitarie e di mantenimento e ristabilimento della pace (cioè le c.d. Missioni di Petersberg). Sempre a Helsinki si decise l'istituzione, nell'ambito del Consiglio, di nuovi organi e strutture politiche e militari per consentire all'Unione di garantire la necessaria guida politica e direzione strategica di tali operazioni, nel rispetto del quadro istituzionale unico.

Il Consiglio europeo di Nizza, nel dicembre 2000, ha poi dato il via alla creazione di diverse strutture. Tra queste, il Comitato politico e di sicurezza (COPS), al quale spetta il compito di seguire l'andamento della situazione internazionale, contribuire alla definizione delle politiche e

controllare l'attuazione di quelle adottate. Parallelamente, è stata data adeguata sistemazione alla cornice istituzionale con la creazione di apposite strutture militari, finalizzate ad assicurare la direzione strategica di operazioni guidate dall'UE: un Comitato Militare ed un nucleo del futuro Stato Maggiore dell'Unione. Accanto alle capacità militari, nei Consigli europei di Feira, Nizza e Göteborg, l'UE si è impegnata a sviluppare altrettanto efficaci strumenti civili di gestione delle crisi (forze di polizia, amministratori civili, operatori giudiziari, protezione civile). Ad essi si è poi fatto ricorso in misura preponderante, in parallelo allo sviluppo concettuale della PESD, che ha dato all'Unione Europea una crescente credibilità ed autorevolezza nella gestione civile delle crisi e delle situazioni di post conflict.

Nel 2004 è stato fissato il nuovo obiettivo globale di capacità militari (Headline Goal 2010), mirante a coprire l'intero spettro delle possibili missioni di gestione di crisi UE, nell'ottica "ampliata" dalla Strategia Europea di Sicurezza del 2003. Tale progetto è basato su di un approccio a tappe, fra le quali l'avvenuta creazione dell'Agenzia Europea per la difesa, l'avvenuta realizzazione dei Battle Groups (forze di reazione rapida da 1500 uomini schierabili in 5/10 giorni per almeno 60 giorni, l'obiettivo di fare fronte a contingenze contenute nel tempo o a servire quale "entry force" per operazioni più ampie), la progressiva integrazione degli assetti di trasporto aereo strategico, lo sviluppo di nuove capacità di trasporto marittimo, lo sviluppo di un sistema di comunicazioni integrato, l'incremento quantitativo e qualitativo delle forze armate nazionali e lo sviluppo di adeguate sinergie tra le forze armate nazionali. Simmetricamente l'Unione Europea ha rivolto la propria attenzione al consolidamento del catalogo delle risorse non militari attraverso l'esercizio del Civilian Headline Goal 2008 (e attualmente dei Civilian Headline Goals 2010) che prevede l'individuazione all'interno delle Amministrazioni degli Stati membri di professionalità riconducibili alle aree di Polizia, Amministrazione Civile, Protezione Civile e Stato di diritto (rule of law). Dette risorse si ipotizzano impiegabili

indicativamente in quattro tipi di scenario: stabilizzazione e ricostruzione, prevenzione dei conflitti, rafforzamento mirato delle istituzioni e operazioni umanitarie di supporto civile.

Le attuali esigenze di miglioramento della capacità di reazione e di maggiore coerenza nell'azione esterna dell'UE, con particolare attenzione anche al rapporto costi-efficacia, rendono necessaria la realizzazione del c.d. "comprehensive approach" nella gestione delle crisi, incentrato su una più stretta interazione tra componenti civili e militari. L'UE ne ha preso atto e, come evidenziato nelle Conclusioni del Consiglio Affari Esteri del 1 dicembre 2011, si è proposta la realizzazione di alcuni obiettivi nel prossimo futuro: l'ottimizzazione dell'utilizzo delle strutture esistenti, tra cui la possibilità di attivare l' "Operation Center" di Bruxelles su una base ad hoc per specifiche iniziative PSDC, e in particolare quelle nel Corno d'Africa; lo sviluppo delle capacità civili anche attraverso un migliore impiego di specifiche strategie nazionali sull'impiego del personale; l'istituzione di un deposito logistico permanente del materiale per le missioni civili PSDC; l'attuazione di ulteriori iniziative di "pooling and sharing" in campo militare; la revisione delle procedure di gestione delle crisi che risalgono al 2003 e un rafforzamento della collaborazione con l'ONU e la NATO.

Dal 1° gennaio 2003 l'UE ha avviato 25 operazioni PESD (sia civili che militari). Le attuali missioni operano nei Balcani, nel Caucaso, in Medio Oriente, in Africa ed in Asia. L'Italia partecipa a tutte le dodici missioni attualmente esistenti ed è il terzo fornitore di personale civile.

Nel giro di pochi anni, la PESD si è evoluta in maniera significativa. Dalle prime operazioni civili e militari europee lanciate nel 2003 ad oggi, la UE ha dimostrato di essere un protagonista della scena internazionale anche in questo campo. Alla possibilità di parlare con una voce sola in politica estera, ha progressivamente unito la capacità di agire e di intervenire in maniera unitaria nella gestione delle crisi.

Rispetto ai Trattati vigenti, sono significative le innovazioni che il Trattato di Lisbona ha introdotto in relazione alla politica della difesa.

In particolare, è stato ampliato il novero delle missioni nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi militari e civili, ed è previsto che il Consiglio – all'unanimità – possa affidare ad un gruppo di Stati membri la loro realizzazione.

Viene inoltre eliminato l'attuale divieto di dare vita a cooperazioni rafforzate ed è contemplata la possibilità che gli Stati membri che desiderano assumere impegni più vincolanti in questo ambito realizzino fra loro una “cooperazione strutturata permanente”, previa decisione adottata a maggioranza qualificata dal Consiglio. A differenza di quanto previsto in generale per le cooperazioni rafforzate, il Trattato di Lisbona non prevede un numero minimo di Paesi partecipanti alla cooperazione strutturata permanente. Base giuridica su cui si basa la PESC e la PESD deriva dal Trattato UE di Lisbona e precisamente dal Titolo V (Artt. dal 21 al 46)²⁰

²⁰ http://www.esteri.it/MAE/Templates/GenericTemplate.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID={A1331E47-53F4-4152-A2A49EC26F296B}&NRORIGINALURL=%2fMAE%2fIT%2fPolitica_Europea%2fAffariGen_RelazEst%2fSicurezza_Comune.htm&NRCACHEHINT=Guest#pesd

Finalità e modalità di azione della missione EUMM in Georgia.



Cos'è quindi la missione EUMM in Georgia e su quali basi legali si basa ? Cominciamo a leggere il contenuto in inglese del sito della EUMM in Georgia, per poi passare ad altre analisi effettuate da istituti specializzati quali, ad esempio, lo IAI di Roma ed altri Istituti di Politica internazionale internazionali.

Sfondo

operativo

La Missione di Monitoraggio dell'Unione Europea è una missione civile non armata. E' stata istituita dall'Unione Europea il 15 settembre 2008.

All'epoca dagli Stati membri per contribuire alla stabilizzazione della situazione sul terreno seguita al conflitto dell'agosto 2008 furono inviati oltre 200 osservatori. Essi osservano la situazione del rispetto da parte di tutti i firmatari degli Accordi in Sei Punti mediati dalla UE del 12 agosto, entrambi firmati da Georgia e Russia e dell'Accordo sulle Misure di Implementazione dell'8 settembre 2008. la Missione è iniziata le sue attività di monitoraggio il 1 ottobre 2008, con l'osservazione del ritiro delle truppe russe dalle aree adiacenti all'Ossezia del sud ed all'Abkhazia.

Da quel momento in poi, la Missione è stata impegnata nel pattugliamento di notte e di giorno l'area, in particolare le aree adiacenti le linee amministrative di confine dell'Ossezia del sud e dell'Abkhazia.

Gli sforzi intrapresi dalla Missione sono stati in primo luogo diretti ad osservare la situazione sul terreno, al resoconto degli incidenti e, generalmente, attraverso la sua presenza nelle aree interessate dal conflitto, a contribuire al miglioramento della situazione relativa alla sicurezza.

Mandato

Il mandato della Missione consiste nella stabilizzazione, normalizzazione e costruzione della fiducia, come anche di informare la UE per informare la programmazione di policy e così contribuire al futuro impegno della UE nella regione.

Originalmente autorizzato per 12 mesi, il mandato è stato esteso tre volte ed è attualmente efficace fino al 14 settembre 2012. L'EUMM dispone di un mandato sull'intero territorio georgiano riconosciuto a livello internazionale, ma le autorità de facto dell'Abkhazia e dell'Ossezia del sud hanno finora rifiutato l'accesso ai territori sottoposti al loro controllo.

In primis, la Missione ha il compito di impedire lo scatenamento di un altro conflitto, ed anche di rendere le aree adiacenti alle linee amministrative confinarie delle regioni secessioniste sicure per le popolazioni locali. La missione vuole contribuire a creare le condizioni che consentano ai civili di attraversare le linee amministrative confinarie di Abkhazia e Ossezia del sud in entrambe le direzioni senza timori ed ostacoli, riducendo così gli effetti dannosi delle linee divisorie.

(Administrative Boundary Line ABL).

Implementazione del Mandato

Tutti i 27 Stati membri contribuiscono con il loro personale proveniente da una molteplicità di esperienze professionali diverse di tipo civile, militare o di polizia. Il mix di abilità professionali è stato fondamentale per assicurare un approccio equilibrato ed efficace nei confronti di un ambiente molto variegato e complesso.

La Missione ha il suo Quartier Generale a Tblisi e tre Uffici sul campo in Mtskheta, Gori and Zugdidi.

Gli osservatori in ogni Ufficio sul terreno sono suddivisi in tre squadre che hanno il compito principale di :

- Confidence Building nelle aree adiacenti delle Linee Confinarie Amministrative dell'Abkhazia e dell'Ossezia del sud

Aderenza ai memoranda d'intesa firmati tra la Missione ed i Ministeri della Difesa e degli Affari Interni.

aspetti di sicurezza umana nella gestione del conflitto

Il Memorandum d'Intesa firmato tra la Missione EUMM ed il Ministero degli Affari Interni nell'Ottobre 2008 introduce un grado di trasparenza(ed impone restrizioni) sull'equipaggiamento usato e le attività messe in atto dalle forze di polizia georgiane nelle aree adiacenti.

Il Memorandum di Intesa firmato tra la EUMM ed il Ministero della Difesa georgiano nel gennaio 2009 e modificato nel luglio 2010 limita il posizionamento di truppe e di armamenti pesanti nelle aree adiacenti alle linee confinarie amministrative. Quest'impegno unilaterale preso dal Governo georgiano contribuisce a rendere efficace il suo impegno al non uso della forza, come contenuto nell'Accordo dei Sei Punti. La sicurezza verrebbe ulteriormente incrementata se la Federazione Russa adottasse gli stessi provvedimenti.

In conformità ad un Accordo raggiunto nelle Discussioni di Ginevra nel febbraio 2009, i regolari incontri tra tutte le parti che prendono parte al conflitto avrebbero dovuto prendere parte per discutere e risolvere specifiche questioni ed incidenti, allo scopo di sviluppare una maggiore cooperazione e fiducia tra le parti. Questo Forum, chiamato Prevenzione degli Incidenti e Meccanismo di Risposta, ha tenuto alcuni incontri con partecipanti dell'EUMM, Nazioni Unite, OSCE, Georgia e Russia, Abkhazia e Ossezia del sud. Annessa al Meccanismo c'è una "linea calda" che funziona in entrambe le parti del confine. Questa "linea calda" si è dimostrata molto utile

per i partecipanti agli incontri per stabilire una comune comprensione degli eventi che hanno portato a specifici incidenti ed ha quindi più volte aiutato a ridurre le crescenti tensioni nell'area.

La Missione osserva anche la normalizzazione della situazione dopo la guerra del 2008, incluse, tra l'altro, la restaurazione dei diritti nelle aree direttamente toccate dal conflitto del 2008 ed il ritorno di normali condizioni di vita per i rifugiati (IDP per entrambe le guerre del 1991 e del 2008) e la popolazione locale nelle aree adiacenti alle Linee Confinarie Amministrative con l'Abkhazia e l'Ossezia del sud.

Grazie alla sua notevole presenza sul terreno, la Missione possiede la capacità di raccogliere informazioni tempestive sull'evolversi della situazione sul terreno. Queste informazioni vengono trasmesse alle istituzioni locali nazionali ed internazionali che sono responsabili per la fornitura di assistenza concreta.

Le principali sfide

Mentre i risultati sulla componente di stabilizzazione del mandato della Missione EUMM sono tangibili, resta tuttavia un notevole lavoro per quanto riguarda il lavoro di costruzione della fiducia/confidence building del mandato della Missione EUMM. Allo stesso tempo la Missione insiste che la concessione dell'accesso anche all'Ossezia del sud ed all'Abkhazia aiuterebbe ad aumentare la trasparenza, a portare chiarezza su incidenti che si sono già verificati e così contribuire a diminuire il rischio di futuri e destabilizzanti incidenti.

- L'Accordo in Sei Punti, insieme alle Misure di Implementazione, resta la base della presenza continuativa della Missione EUMM sul terreno e dei suoi sforzi per stabilizzare la situazione. Resta da implementare il Punto Cinque dell'Accordo, in quanto la presenza continuativa del personale e dell'equipaggiamento militare della Federazione Russa rappresenta una violazione di questa parte dell'Accordo.

Progresso

- Nell'autunno del 2008, i timori che un riaccendersi delle ostilità potesse divenire una concreta

possibilità erano piuttosto diffuse. Oggi, sebbene il conflitto sia lontano da avere trovato una soluzione, questi timori non esistono più. Il senso di sicurezza derivante tra le parti in conflitto e la popolazione locale presente sul terreno è aumentata ed il processo di stabilizzazione si è ormai consolidato.

- La trasparenza delle attività della polizia Georgiana e delle Forze Armate è migliorata grazie ai due Memoranda di Intesa firmati tra la Missione EUMM ed i Ministeri della Difesa e degli Interni.

Ciò ha contribuito a stabilizzare la situazione

Gli incontri nell'ambito del Meccanismo di Prevenzione e di Risposta hanno registrato un parziale successo, specialmente offrendo un'opportunità per tutti i partecipanti di discutere avvenimenti ed incidenti, sollevare questioni che destano timori dal punto di vista della sicurezza generale e delle condizioni che riguardano la popolazione civile.

- EUMM viene percepita dal Governo georgiano come un elemento indispensabile per assicurare la stabilità nelle aree prossime alle regioni separatiste di Abkhazia ed Ossezia meridionale ha anche contatti professionali con le forze di sicurezza della Federazione Russa presenti nelle due regioni.

Basi legali della missione EUMM

Giornale ufficiale dell'Unione Europea del 17/09/2008

III

(Atti adottati in base al Trattato dell'Unione Europea)

Atti adottati in base al Titolo V del Trattato Europeo

2008 /736 della Politica Comune di Sicurezza e Difesa del 15 settembre 2008 sull'adozione della Missione di Monitoraggio Europea in Georgia, EUMM Georgia

Essa ha rappresentato un ulteriore passo volto ad approfondire le relazioni con la Georgia e gli altri due paesi della regione (Armenia e Azerbaijan).

Il Consiglio Europeo ha deciso che, in aggiunta, debba essere nominato uno Speciale Rappresentante dell'Unione Europea.

In considerazione del trattato sull'Unione Europea ed in particolare all'articolo 14 ed il terzo paragrafo dell'articolo 25 di questo, il 2 settembre 2008 è stata schierata una missione esplorativa che ha iniziato ad operare in Georgia allo scopo di raccogliere informazioni specifiche e preparare una possibile Missione Europea di Sicurezza e Difesa. Ciò dovrebbe prendere in piena considerazione ed agire in complementarità con i mandati dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa. Il 1 settembre 2008, il Consiglio Europeo ha espresso la sua forte preoccupazione per l'aperto conflitto scoppiato in Georgia ed ha espresso la sua disponibilità dell'Unione Europea ad impegnarsi ed a sostenere ogni sforzo per assicurare una soluzione pacifica e duratura del conflitto

(6) Il 3 settembre 2008, il Consiglio ha approvato una misura preparatoria per una possibile missione europea di Sicurezza e Difesa in Georgia.

(2)

Il Consiglio Europeo ha tenuto a ricordare che una pacifica e durevole soluzione al conflitto scoppiato in Georgia deve essere basato sul pieno rispetto dei principi di indipendenza, sovranità ed indipendenza territoriale riconosciuti dal diritto internazionale- sull'Atto Conclusivo della Conferenza di Helsinki sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

(7) In una lettera datata 11 settembre 2008, il Governo georgiano ha invitato l'Unione Europea a schierare una missione civile europea di monitoraggio afferente alla Politica di Sicurezza e Difesa

(3) L'Accordo in Sei Punti raggiunto il 12 settembre 2008

(8) Qualsiasi partecipazione di uno Stato terzo alla Missione deve essere basato sugli sforzi di mediazione dell'Unione Europea come anche sulle linee guida generali definite dall'Accordo

firmato l'8 settembre dal Consiglio Europeo.

(9)

La struttura di comando e controllo della Missione deve essere costituita senza pregiudizio nei confronti della responsabilità del Capomissione nei confronti della Commissione per quanto riguarda l'implementazione del budget della Missione.

(10) La capacità di osservazione costituita presso il Segretariato Generale del Consiglio deve essere attivata per questa Missione.

(11) La Missione ESDP verrà svolta nel contesto di una situazione che potrebbe deteriorarsi e potrebbe perciò danneggiare gli obiettivi della Politica Estera Comune di Sicurezza quali sono delineati nell'articolo 11 del Trattato,

HA ADOTTATO

QUEST'AZIONE CONGIUNTA :

Articolo 1

La Missione

1. L'Unione Europea con il presente documento istituisce una Missione dell'Unione Europea in Georgia, d'ora innanzi chiamata "EUMM Georgia". La EUMM Georgia verrà schierata in diverse fasi, con un dispiegamento a partire dal settembre 2008 e la fase operativa che inizierà a partire dall'ottobre 2008.

2. La Missione di Monitoraggio EUM Georgia sarà tenuta ad operare in conformità con la dichiarazione sugli scopi della Missione come vengono delineati nell'articolo 2 e dovrà portare a termine i compiti assegnateli quali delineati nell'articolo 3.

Articolo 2

Dichiarazione di intenti della Missione

1. La Missione EUMM Georgia dovrà fornire il monitoraggio civile delle azioni compite dalle Parti, inclusa la piena aderenza con l'Accordo dei Sei Punti e le conseguenti misure di implementazione attraverso la Georgia, lavorando in stretto coordinamento con i propri partner, in particolare le Nazioni Unite (UN) e l'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE) e coerentemente con altre attività portate avanti dall'Unione Europea al fine di contribuire alla stabilizzazione, alla normalizzazione e alla costruzione della fiducia e quindi contribuire a fornire informazioni allo scopo del raggiungimento di una durevole soluzione politica per la Georgia.

2. Gli obiettivi specifici dovranno essere: (A) contribuire alla stabilità di lungo termine della Georgia e della regione circostante; nel breve termine la stabilizzazione della situazione che comprenda un ridotto rischio del riaccendersi delle ostilità, in pieno accordo con l'Accordo dei Sei Punti e le relative misure di implementazione che ne derivano.

Articolo 3

Compiti della Missione

Per raggiungere gli obiettivi della Missione, i compiti della Missione di Monitoraggio europea EUMM Georgia saranno i seguenti:

1. stabilizzazione : monitoraggio, analisi e esposizione della situazione relativamente al processo di stabilizzazione, centrato sulla piena aderenza con l'Accordo in Sei Punti, incluso il ritiro delle truppe e sulla libertà di movimento e su azioni da parte di eventuali disturbatori dello stato di sospensione del conflitto, come anche di eventuali violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.
2. Normalizzazione : monitoraggio, analisi e esposizione della situazione per quanto riguarda il processo di normalizzazione della governance civile, delle strutture efficaci per garantire il rispetto della legge ed un adeguato ordine pubblico. La Missione avrà il compito di monitorare la sicurezza dei collegamenti, delle infrastrutture energetiche e dei servizi di pubblica utilità, come anche degli aspetti politici e quelli legati alla sicurezza del ritorno dei profughi e dei rifugiati.

3. Confidence building

Contribuire alla riduzione delle tensioni attraverso la costruzione di legami, la facilitazione dei contatti tra le parti ed altre misure volte alla costruzione di misure che rafforzino la fiducia reciproca.

4. contribuire a fornire informazioni necessarie fornire informazioni che possano contribuire ad adottare le misure politiche dell'Unione Europea ed il suo futuro impegno nella regione.

Articolo 4 **Struttura della Missione**

1. La Missione EUMM in Georgia sarà strutturata come segue :

(a) il Comando . Il Comando (HQ) sarà costituito dall'Ufficio del Capomissione e dal suo staff che provvederanno a tutte le necessarie funzioni di comando e di controllo e di supporto alla missione. Il Comando verrà dislocato a Tblisi.

(b) Uffici sul terreno:.. Gli uffici distribuiti sul terreno dovranno svolgere delle azioni di monitoraggio e fornire le necessarie funzioni di supporto alla missione.

(c) Elemento di Sostegno. L'Elemento di sostegno dovrà essere collocato nell'ambito del Segretariato Generale del Consiglio a Bruxelles.

2. affinché sia presente inizialmente una struttura in grado di facilitare il dispiegamento di adeguate capacità di monitoraggio, gli Stati membri della Missione EUMM dovranno fornire gli osservatori già dotati di equipaggiamento.

3. Gli elementi di cui sopra saranno soggetti ad altre dettagliate disposizioni nell'ambito del Piano d'Operazioni(OPLAN).

Articolo 5

Comandante delle operazioni civili

1. Il Direttore della Pianificazione Civile e della Capacità Gestionale sarà il Comandante delle Operazioni Civili della Missione EUMM Georgia.

2. il Comandante delle Operazioni Civili , sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza (PSC) e della autorità generale del Segretario

Generale/Alto Rappresentante (SG/HR) dovrà esercitare il comando ed il controllo della Missione EU a livello strategico.

3. Il comandante delle Operazioni Civili dovrà assicurare una propria ed efficace implementazione delle decisioni del Consiglio come anche di quelle del Comitato Politico e di Sicurezza, incluse, come richiesto, le decisioni a livello strategico che dovranno pervenire al Capo Missione e quindi fornirgli consiglio e sostegno tecnico.
4. Tutto lo staff seconded rimarrà sotto il pieno comando delle autorità nazionali dello Stato che invia il personale seconded o dell'autorità UE in questione. Le Autorità nazionali trasferiranno il Controllo Operativo (OPCON) del loro personale, delle loro squadre ed unità al Comandante delle Operazioni Civili.
5. Il Comandante delle Operazioni Civili dovrà portare l'intera responsabilità nell'assicurare che il dovere dell'Unione Europea nei confronti del proprio personale sia reso effettivo.
6. Il Comandante delle Operazioni Civili e lo Speciale Rappresentante dell'Unione Europea (EUSR) dovranno consultarsi a vicenda come previsto.

Articolo 6

Capo Missione

1. Il Capo Missione assumerà la responsabilità per il comando e lo eserciterà, insieme al controllo della missione a livello di teatro operativo.
2. Il Capo Missione eserciterà il comando ed il controllo sul personale, le équipes e le unità inviate dagli Stati contribuenti come stabilite dal Comandante delle Operazioni Civili, insieme alle responsabilità logistica ed amministrativa, inclusi i beni, le risorse e le informazioni messe a disposizione della Missione.
3. Il Capo Missione impartirà istruzioni a tutto lo staff della Missione, incluso in questo caso anche l'elemento di sostegno situato a Bruxelles, per l'efficace gestione della Missione EUMM nel teatro di operazioni, assumendone la coordinazione e la gestione quotidiana e seguendo le istruzioni del Comandante delle Operazioni Civili dal punto di vista strategico.

4. Il Capo Missione sarà responsabile dell'implementazione del budget della Missione. A questo scopo, il Capo Missione firmerà un contratto con la Commissione.
5. Il Capo Missione sarà responsabile del controllo disciplinare dello staff della Missione. Nel caso dello staff seconded, l'azione disciplinare sarà esercitata dall'autorità UE o nazionale interessata.
6. Il Capo Missione rappresenterà la Missione EUMM Georgia nell'area di operazioni ed assicurerà l'appropriata visibilità nell'area di operazioni.
7. Il Capo Missione coordinerà le sue azioni, come del caso, con altri attori UE sul terreno. Il Capo Missione, riceverà, senza pregiudizio per la catena di comando, consulenza politica locale dallo Speciale Rappresentante UE.
8. Il Capo Missione stenderà il Piano Operativo per la Missione in modo che possa essere trasmesso all'approvazione del Consiglio. Il Capo Missione sarà assistito in questo compito dal Segretariato Generale del Consiglio.

Articolo 7

Staff

1. La Missione EUMM Georgia consisterà principalmente di staff distaccato dagli Stati membri o dalle Istituzioni europee. Ogni Stato membro o Istituzione UE sosterrà i costi relativi al proprio personale distaccato, incluse le spese di viaggio da e al luogo di dispiegamento, il salario, la copertura medica ed altre indennità che non siano già comprese nelle indennità quotidiane, le indennità per il soggiorno in zone sprovviste di servizi e quelle dovute ai rischi professionali della missione.
2. Lo staff civile internazionale e lo staff locale sarà reclutato su base contrattuale dalla Missione se le funzioni richieste non verranno fornite dal personale distaccato dagli Stati membri. Eccezionalmente, in casi debitamente giustificati in cui non siano disponibili domande di impiego sufficientemente qualificate, potranno essere reclutati su base contrattuale cittadini di Stati terzi partecipanti, come del caso.

3. Tutto lo staff della Missione dovrà attenersi agli standard minimi di sicurezza designati specificamente per la Missione ed il piano di sicurezza della Missione a sostegno del piano di sicurezza UE sul terreno. Per quanto riguarda la protezione delle informazioni classificate dell'Unione Europea che sono affidate allo staff della missione durante il loro periodo di attività nell'ambito della missione, dovranno essere custodite in base ai principi di sicurezza ed agli standard minimi stabiliti dai Regolamenti di Sicurezza emanati dal Consiglio²¹.

. Articolo 8

Status della missione ed il suo staff

1. Lo status della missione e del suo staff, inclusi come del caso i suoi privilegi,immunità ed ulteriori garanzie necessarie al completamento ed al regolare espletamento della Missione, sarà concordato in accordo con la procedura designata nell'articolo 24 del Trattato. Il Segretario Generale/Alto Rappresentante che assiste la Presidenza potrà negoziare tale accordo per suo conto.
2. Lo Stato o l'Istituzione UE che ha distaccato un membro dello staff sarà responsabile per ogni problema o rivendicazione che dovesse essere presentata in relazione al distacco dello staff, sia che provenga da parte dello staff o che riguardi quest'ultimo.
3. Le condizioni di impiego ed i diritti e gli obblighi dello staff civile locale ed internazionale verrà stabilito nei contratti tra il Capo Missione ed i membri dello staff.

Articolo 9

Catena di comando

1. La Missione EUMM Georgia disporrà di una catena di comando unificata ed anche una gestione unificata ed operativa della crisi .

²¹ Decisione del Consiglio 2001/264 UE del 19 marzo 2001 che ha adottato i regolamenti di sicurezza del Consiglio (O) L 101 , dell' 11-04.2001, p.1).

2. Sotto la responsabilità del Consiglio, il Consiglio Politico e di Sicurezza eserciterà il controllo politico e la direzione strategica della Missione EUMM Georgia.
3. Il Comandante delle operazioni civili, sotto il controllo politico e la direzione strategica del Consiglio per la Politica e Sicurezza e l'autorità generale del Segretario Generale/Alto Rappresentante, sarà il Comandante della Missione EUMM a livello strategico e sulla base di tale qualifica, fornirà al Capo Missione istruzioni ed anche consigli e supporto tecnico.
4. Il Comandante delle Operazioni Civili dovrà fornire informazioni al Consiglio attraverso il Segretario Generale /Alto Rappresentante.
5. Il Capo Missione eserciterà il comando e il controllo della Missione EUMM Georgia a livello di teatro e sarà direttamente responsabile nei confronti del Comandante delle Operazioni Civili.

Articolo 10

Controllo politico e direzione strategica

1. Il Concilio per la Politica e la Sicurezza eserciterà, sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica della Missione. Il Consiglio con la presente autorizza il Consiglio per la Politica e la Sicurezza ad adottare le decisioni in conformità al terzo paragrafo dell'articolo 25 del Trattato. Questa autorizzazione includerà i poteri di nominare un Capomissione, su proposta del Segretario Generale/Alto rappresentante e di emendare il Concetto Operativo (CONOPS) ed il Piano Operativo (OPLAN). I poteri di decisione relativi agli obiettivi e la conclusione della missione rimarranno nella disposizione del Consiglio.
2. Il Comitato Politica e Sicurezza informerà il Consiglio ad intervalli regolari.

3. Il Comitato Politico e di Sicurezza riceverà su base regolare e nel caso sia richiesto, rapporti dal Comandante delle Operazioni Civili ed il Capo Missione sulle questioni che ricadono nell'ambito della loro area di responsabilità.

Articolo 11

Partecipazione di Stati terzi

1. Senza pregiudizio all'autonomia decisionale dell'Unione Europea ed il suo singolo quadro istituzionale, Stati terzi possono essere invitati a contribuire alla Missione, purché si accollino i costi del personale da loro distaccato, inclusi i salari, tutte le coperture assicurative a copertura dei rischi, le indennità di sussistenza quotidiana e le spese di viaggio per e dalla Georgia ed anche i costi derivanti dai costi di gestione della Missione, ove necessario.
2. Stati terzi che contribuiscono alla Missione avranno gli stessi diritti ed obblighi dal punto di vista della gestione della missione come gli Stati membri.
3. Il Consiglio con la presente autorizza il Comitato Politico e di Sicurezza a prendere le decisioni sull'accettazione dei contributi proposti e di istituire un Comitato dei Contribuenti alla Missione.
4. Accordi dettagliati riguardanti la partecipazione di Stati terzi sarà coperta da accordi stipulati in conformità con l'articolo 24 del Trattato. Il Segretario Generale/Alto Rappresentante che assiste la Presidenza, potrà negoziare tali accordi per suo conto. Nel caso in cui l'Unione Europea ed uno Stato terzo concludano un accordo che stabilisce un quadro giuridico per la partecipazione di uno Stato terzo nell'ambito di operazioni di gestione delle crisi dell'Unione Europea, le disposizioni di quell'accordo assumeranno validità nel contesto della Missione.

Articolo 12

Sicurezza

1. Il Comandante delle Operazioni Civili dirigerà la pianificazione delle misure di sicurezza del Capo missione ed assicurerà la loro adeguata ed efficace implementazione per la Missione EUMM Georgia in conformità agli articoli 5 e 9, in coordinazione con l'Ufficio di Sicurezza del Consiglio.
2. Il Capo Missione sarà responsabile della sicurezza della Missione e assicurerà l'aderenza con i requisiti minimi di sicurezza richiesti dalla Missione, il linea con la policy dell'UE sulla sicurezza del personale spiegato al di fuori dell'Unione Europea nell'ambito di una funzione operativa in conformità al Titolo V del Trattato ed i suoi strumenti di sostegno.
3. Il Capo Missione sarà assistito da un Ufficiale addetto alla Sicurezza (MSO) che dovrà fornire rapporti al Capo Missione ed anche mantenere una stretta relazione funzionale con l'Ufficio di Sicurezza del Consiglio.
4. La Missione EUMM dovrà essere sottoposta ad un training obbligatorio di sicurezza prima di assumere i propri obblighi professionali, in conformità con il Piano Operativo. Essi dovranno ricevere regolarmente un aggiornamento sul campo che sarà organizzato dall'Ufficiale addetto alla Sicurezza della Missione.
5. Il Capo Missione assicurerà la protezione delle informazioni dell'Unione Europea classificate come riservate in conformità con i Regolamenti di Sicurezza adottati dal Consiglio.

Articolo 13

La funzione di sorveglianza

La funzione di sorveglianza sarà attivata in favore della Missione EUMM Georgia

Articolo 14

Accordi finanziari

1. L'ammontare finanziario previsto per coprire le spese della Missione è di Euro 31.000.000.

2. Tutte le spese saranno gestite in conformità con le regole comunitarie e le procedure applicabili al generale budget dell'UE. Soggetto all'approvazione della Commissione, il Capo Missione può concludere degli accordi tecnici con gli Stati membri UE gli Stati terzi partecipanti, ed altri attori internazionali per quanto riguarda la fornitura di equipaggiamenti, servizi e alloggiamenti alla Missione EUMM Georgia. I cittadini di altri Stati potranno accedere alle gare per aggiudicarsi i contratti di fornitura.
3. Il Capo Missione dovrà informare in dettaglio ed essere supervisionato dalla Commissione per quanto riguarda le attività intraprese nel quadro del suo contratto.
4. Gli accordi finanziari adottati rispetteranno i requisiti operativi della Missione inclusa la compatibilità dell'equipaggiamento e l'interoperabilità delle sue squadre.
5. Le spese connesse a questa missione disporranno degli adatti requisiti alla data dell'entrata in vigore di quest'Azione Congiunta.

Articolo 15

Coordinazione

1. Senza pregiudizio alla catena di comando, il Capo Missione agirà in stretta coordinazione con la delegazione della Commissione per garantire la coerenza dell'azione dell'Unione Europea in favore della Georgia.
2. Il Capo Missione coordinerà la sua azione in stretto contatto con la locale Presidenza dell'Unione Europea ed altri Capi Missione UE.
3. Il Capo Missione collaborerà con gli altri attori internazionali presenti nel Paese, in particolare le Nazioni Unite e l'OSCE.

Articolo 16

Pubblicazione di informazioni riservate

1. Il Segretario Generale/Alto Rappresentante sarà autorizzato a rilasciare a terzi Stati associati a questa Azione Congiunta, qualora venga ritenuto opportuno ed in conformità alle necessità della Missione, informazioni e documentazione riservata dell'Unione Europea fino al

livello “CONFIDENZIALE UE” prodotta per i fini attinenti alla Missione in conformità con i Regolamenti di Sicurezza del Consiglio.

2. Il Segretario Generale/Alto Rappresentante sarà anche autorizzato a rilasciare informazioni classificate come riservate fino al livello di “RESTREINT UE” alle Nazioni Unite ed all’OSCE, in conformità con le necessità operative della Missione che sono state prodotte ai fini della Missione, in conformità con i Regolamenti di Sicurezza del Consiglio. Saranno presi a questo scopo specifici accordi su base locale.
3. Nel caso di un’ immediata e specifica necessità operativa, il Segretario Generale/Alto Rappresentante sarà autorizzato allo Stato ospitante qualsiasi informazione o documentazione UE classificata come riservata fino al livello di “RESTREINT UE” che sono state prodotte ai fini di questa Missione, in conformità con i Regolamenti di Sicurezza del Consiglio. In tutti gli altri casi, tali informazioni e documenti verranno rilasciati allo Stato ospitante in conformità con le opportune procedure per la cooperazione da parte dello Stato ospitante con l’Unione Europea.
4. Il Segretario Generale/Alto Rappresentante sarà autorizzato al rilascio di qualsiasi documento non riservato dell’Unione Europea connessi con le decisioni del Consiglio in relazione alla Missione e coperti dall’obbligo della segretezza professionale in ottemperanza all’articolo 61, comma 1 delle Regole di Procedura del Consiglio.

Articolo 17

Revisione della Missione

Una revisione della Missione sarà presentata al Comitato Politico e di Sicurezza sei mesi dopo l’inizio della Missione, sulla base di un rapporto del Capo Missione ed il Segretariato Generale del Consiglio.

Articolo 18

Entrata in vigore e durata

L'Azione Congiunta entrerà in vigore alla data della sua adozione e la sua durata sarà di dodici mesi.

Articolo 19

Pubblicazione

1. Quest'Azione Congiunta sarà pubblicata nel *Giornale Ufficiale dell'Unione Europea*.
2. Anche le decisioni del Comitato Politico e di Sicurezza concernenti la nomina del Capo Missione saranno pubblicate, in conformità all'Articolo 10, comma 1, sul *Giornale Ufficiale dell'Unione Europea*.

Bruxelles, 15 settembre 2008

Per il Consiglio

Il Presidente

Bernard Kouchner