



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea Magistrale  
In Relazioni Internazionali Comparate  
(ordinamento ex D.M. 270/2004)

Tesi di Laurea

**Marginalmente influenti.  
Gli *sfollati interni* in Georgia tra centralità politica  
ed isolamento sul territorio**

**Relatore**

Ch. Prof. Aldo Ferrari

**Correlatore**

Ch. Prof.ssa Sara De Vido

**Laureando**

Camilla Turrina  
Matricola 836378

**Anno Accademico**

2016 / 2017



## INDICE

Abstract.....	3
Introduction .....	4
Capitolo I. Una rischiosa sicurezza .....	14
1.1 La politica sovietica delle nazionalità nel caso georgiano .....	14
1.2 Il movimento nazionalista e le rivendicazioni delle minoranze .....	23
1.3 Tentativi di normalizzazione.....	33
1.4 Oltre l'Inguri .....	40
Capitolo II. Via dalla città. Il lato periferico dello sfollamento.....	47
2.1 Il ruolo delle istituzioni: Governo in esilio e Ministero dei Rifugiati .....	47
2.2 La Rivoluzione delle Rose e le nuove promesse .....	53
2.3 La Prima Strategia Statale .....	62
2.4 Un lungo inverno: gli effetti della guerra russo-georgiana.....	69
Capitolo III. Una casa per tutti .....	76
3.1 Le soluzioni durevoli allo sfollamento .....	76
3.2 Come si misura l'integrazione? Alloggi e partecipazione decisionale .....	83
3.3 Il contesto nazionale come scenario per l'integrazione.....	91
Capitolo IV. L'impatto sulla scena internazionale.....	101
4.1 Convivenze difficili: la regione di Gali .....	101
4.2 Un problema radioattivo .....	106
Conclusioni.....	110
Bibliografia.....	116

## Abstract

I rapporti tra Tbilisi e i governi *de facto* di Abkhazia e Ossezia Meridionale risultano ancora oggi improntati sulla sfiducia reciproca, mancando una soluzione politica ai conflitti scoppiati dopo il crollo dell'Unione Sovietica. La violenza degli scontri fu tale da causare tentativi di pulizia etnica, portando alla fuga dei civili georgiani che abitavano le regioni. Non avendo attraversato un confine internazionale e mancando le prospettive per un ritorno, questo gruppo si caratterizza per uno stato di sfollamento protratto. Scopo di questo lavoro sarà descrivere l'attuale situazione degli sfollati interni presenti in Georgia, in cui si evince ancora un'incompleta integrazione nella società locale. Infatti strategie per assicurare loro standard di vita adeguati sono state rallentate, puntando invece a politicizzarne la situazione nel discorso sull'integrità territoriale georgiana. Per tracciare questa analisi sarà necessario esaminare la natura etnopolitica dei due conflitti e il peso che la questione degli sfollati ha avuto nell'impossibilità di raggiungere un accordo tra le parti. Inoltre verranno descritte le strategie implementate per rispondere al problema degli sfollati utilizzando la guerra russo-georgiana del 2008 come discriminante. Infatti con il riconoscimento delle due repubbliche da parte russa si allontanano decisamente le prospettive per un loro ritorno, costringendo il governo ad affrontare un secondo esodo e fornire soluzioni basate su principi riconosciuti in ambito internazionale per affrontare lo sfollamento.

## Introduction

After a democratically inspired revolution and an ongoing transition towards a parliamentary system, Georgia is often highlighted as a success story in the post-soviet space. Progresses in terms of anti-corruption legislation and fostered human rights have transformed the country into a «beacon of liberty», as the American political leadership used to describe it; competitive elections are now the norm, and basic freedoms are almost completely respected.

Georgia's record is quite impressive, and it seems quite difficult to consider that no longer than twenty years ago the country was described as a failed state, due to the high rates of criminality and its political instability. In the spring of 2017, Tbilisi celebrated the visa-liberalisation to the Schengen Area, an important achievement that confirms the involvement of the European Union in the country, that already have been expressed with the sign of an Association Agreement in 2014.

Despite such achievements, relations between Tbilisi and the *de facto* governments of Sukhumi and Tskhinvali are still unstable; the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia remain a puzzling question for Georgia, and the disputes that began during the collapse of the Soviet Union are still unsolved. Similarly, to what happened in other ex-soviet states right before the independence, as the rhetoric of the Georgian nationalist movement grew stronger, it clashes with independence claims of Sukhumi and Tskhinvali; these retained under the Soviet Union a certain degree of autonomy due to the presence of ethnic minorities and were willing to maintain such prerogatives, avoiding the interference of Georgian nationalism.

Tensions increased, clashing mainly over cultural and political aspects related to ethnic differences, leading to bloody conflicts; without any political solution become a frozen conflict. Hostilities resumed, not completely unexpectedly, in August 2008 during the Russo-Georgian war. As Tbilisi launched an attack on the city of Tskhinvali, the Russian Federation responded with an artillery attack, invading Georgia, and leading to a revival of fighting in Abkhazia, near the Kodori Valley that was the last Georgian outpost in the region. After the five days war, Russia recognized the independence of the breakaway regions, enhancing such support through economic and military treaties, growing into a

sort of «deepening dependence»<sup>1</sup>. As underlined by several international observers the secessionist potential that these conflicts bring on may slow down not just Georgian hopes for an integration in the Euro-Atlantic structures, but even represent a serious problem in terms of development and stability in all the Caucasian region<sup>2</sup>.

Furthermore, the scenario seems even more complex for those that after the conflicts remained in a situation of protracted displacement. Almost 280,000 ethnic Georgians were forced to flee both regions between 1990 and 1993<sup>3</sup>. Despite the presence of peacekeeping missions in both territories, whose duties were mainly involved in maintaining the cease-fire and ensure the return of displaced under conditions of security, such conditions have never been reached. Nowadays the only exceptions remain the Gali Region in Abkhazia, that was strongly monoethnic even before the war, and the Akhagori district in South Ossetia.

In 2008 the war led to 100,000 displaced persons, escaped because of the unexpected advance of Russian troops<sup>4</sup>. Even in this case, 20,000 civilians were not able to return to South Ossetia and Abkhazia. The prompt response of the government appeared with the construction of villages, realized with help of international donors.

The aim of this work is to analyze the current situation of Internally Displaced persons in Georgia, the causes that lead to their protracted displacement and the reasons why a concrete response for their needs has been so long postponed by the government. It argues that the delay in the response determined a marginalization of this group, that was against the responsibility of the government to protect its citizens. The reasons for such delay are not just connected to the disastrous economic situation in the country, but also to the necessity of underlining the right of return of displaced persons in their territories of origin.

Georgia is an interesting case study enabling an analysis of IDPs integration in a contest

---

<sup>1</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

<sup>2</sup>Konrad Adenauer Stiftung, *The South Caucasus 2018. Facts, trends, future scenarios*. Georgia, 2013. pp. 285 - 293

<sup>3</sup> European Union, UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009

<sup>4</sup>Morandi, M. *In fuga*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 22/ 08/2008, <https://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/In-fuga-42752>

of protracted conflicts, that lead to a situation of protracted displacement.

Therefore, to examine such issues, it will be necessary to understand the role played by their right of return in the sovereignty affirmations of Tbilisi over the secessionist regions. Furthermore, it must be understanding the concept of internal displacement and the consequences leading to a country.

The presence of internally displaced persons requires some kinds of answers on a national level: without a proper strategy to tackle material and psychological damages, the result will be a group isolated from the rest of the population, without any kind of perspective or concrete instruments to improve their situation.

According to the *Internally Displacement Monitoring Centre*, there are almost 40 million of IDPs caused by conflicts or human rights violations nowadays, a number that has doubled since 2000<sup>5</sup>. As internally displaced persons are not crossing any kind of border, their situation differs from that of refugees, even if they both left their homes to find some proper accommodation and security. IDPs remain within the jurisdiction of their home country, without any sort of international protection, that on contrary is recognized to refugees according to the *Geneva Convention* of 1951. The paradox is that persons afflicted by displacement must wait for the recognition from the national government for their necessities to have any kind of assistance, with the risk that the same government may be the cause of their troubles. In other situations, the necessary assistance could not be provided due to economic weakness or inadequate institutional instruments.

In 1998 the UN Guiding Principles on Internal Displacement were developed, providing an important instrument to coordinate the international response on this issue. Those Principles, though they are instruments of *soft law*, recall several norms recurring in the international law, creating standards to provide with protection and assistance in such a vulnerable condition. Furthermore, the Principles stress out how it is the competence of national authorities to ensure durable solutions to fight the negative effects of displacement, avoiding that this last longer than the circumstances surrounding requires. These durable solutions have one premise in the obligation of competent authorities to inform IDPs on decisions regarding their status, to ensure full respect of their rights.

---

<sup>5</sup>In questo elaborato *Internally Displaced Person* verrà reso con il termine italiano sfollato interno per evidenziarne la differenza con le situazioni di rifugiati o profughi. Per il *Global Report* di IDMC per il 2017 si veda: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/#media-pack>

The return in conditions of dignity and security on a voluntary base is described as the preferable long-term solution, as both civilians and authorities may take advantage of such provision, however, it should not be compulsory and always subjected to individual choice. Especially in case of protracted conflicts, an agreement between the parts involved in a dispute is way more difficult to reach, therefore it will be necessary to act locally, ensuring adequate living standards through adequate housing solutions and other assistance modalities that are going to be the first steps for the socio-economic integration on the country. Mostly it must be permitted to enjoy the same rights of other citizens providing long-term solutions and, in the case, this will be possible independence on forms of state sustain.

As points out *Brookings Institution*, one of the main groups working nowadays with IDPs issues, in the case of protracted displacement caused by the lack of settlement in a conflict, the major risk is that the presence of internally displaced persons will be politicized, in a rhetoric that slows down integration leaving space in a passive wait for the return<sup>6</sup>. In the Georgian case, it is possible to notice a similar dynamic; there have been different references to the displaced narrative on the political scenery of the country, speeches full of promises regarding their rapid return and the misleading use of data related to their incidence to underline the drama they have experienced. All of this slowed down the creation of proper and effective strategies to ameliorate their conditions, considering integration just as an alternative to return. At the same time, the return is strongly opposed by secessionist authorities, that considered returning a serious problem to maintain their demographic balance especially in the Abkhazian case.

In 2007 during the electoral campaign for a second presidential term, Mikhail Saakashvili declared that in case of victory he would have ensured in few months conditions for the return of displaced persons, criticizing the efforts made by some International Organization to include them in local communities<sup>7</sup>. Further controversies appear from the Ministry of Foreign Affairs Grigol Vashadze speech, according to whom 500,000 ethnic Georgians were displaced during the first round of conflict in

---

<sup>6</sup> Mundt, A., Ferris, E., *Durable solutions for IDPs in protracted situations: three case studies*. The Brookings Institution – University of Bern, 2008.

<sup>7</sup>Civil Georgia, Saakashvili promises return of Abkhaz IDPs in months, Civil.Ge 28/11/2007. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16450>



90's<sup>8</sup>. Again, this was highly impossible, considering that the population in all Abkhazian region in 1989 considered of just 525,000 persons<sup>9</sup>.

According to the data provided by the *Ministry of Refugees and Accommodation*, the institution whose duty is to implement policies and to update the registration of IDPs in Georgia, there are still 259,247 IDPs in the country nowadays. The presence is higher in urban centers such as Tbilisi and Kutaisi, but high rates are registered also in regions near the areas of origins, such as Samegrelo and Khvemo-Kartli<sup>10</sup>. Such disaggregated data are helpful to understand their incidence in the country, representing almost 6% of a population of just 4 million people. Furthermore, almost one third is composed of minors or elderly, meaning a highly vulnerable part requiring more attention than others, an entire generation in conditions of protracted displacement.

One of the most alarming facts on this group is that still nowadays half of them is living in so-called *collective centers*: these are old state-owned buildings, often isolated and in depredated conditions; during the first stage of displacement the government opened the door of these buildings as temporary shelter, thus eventually this situation becomes the norm. Recently, the Georgian government has demonstrated a clear attempt to find a solution for this housing emergence, through privatization measures or renovating when possible the *collective centers*. However, according to recent statistics published by the Georgian *Public Defender Office*, almost 52,000 livelihoods are still waiting for adequate accommodations<sup>11</sup>. This delay is an example of the situation of marginalization that for many years has characterized this group, partly neglected due to the difficult economic situation that followed the Ussr collapse, partly due to a narrative that connected the right of return to the country's territorial integrity.

Only in 2007 was adopted the *State Strategy for Internally Displaced Persons*, a document focusing on providing housing solutions and other forms of local integration

---

<sup>8</sup>Vashadze Grigol, *Georgia's relations with Russia from 1991 to the present*, Chatham House, 13/ 10/ 2009. [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121\\_131009vashadze.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121_131009vashadze.pdf)

<sup>9</sup>Svante E. C., *Small Nations and Great Powers. A study of ethnopolitical conflict in the Caucasus*. Routledge Curzon. 2001. p. 156

<sup>10</sup>The last registration available is for the year 2013-2014. <http://www.mra.gov.ge/eng/static/55>.

<sup>11</sup>Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, 2016 Retrieved from <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?doi=10.1001/jama.1993.03510050066029>

for this community. For the first time integrations were expressed as a durable solution in order to enable a normal life, until perspective of a return could become clearer.

A great effort in pushing similar institutional instruments came from the international community. In 2005 the Representative for the Secretary-General on IDPs Walter Kälin expressed its concern for the situation of misery that was common between many displaced persons, urging the government to provide better solutions as soon as possible<sup>12</sup>. Another important factor came from the humanitarian emergency caused by the August 2008 war, that showed how the country was unable to face the second wave of displacement, leaving as the only possibility the implementation of a plan that faced the real necessities coming from such status.

To effectively analyze the historical and political factors that influenced the Georgian government's response to internal displacement, firstly I will be necessary to consider the main causes leading to the conflicts in Abkhazia and South Ossetia. In fact, the ethnopolitical tensions and the violence of the wars are still nowadays the main obstacle for a political agreement, making it impossible to ensure the right of return.

The first part of this work describes the territorial division of the Soviet Socialist Republic of Georgia and the degree of autonomy that the Abkhaz and Ossetian minorities enjoyed on the base of the Soviet nationalities theory. The exclusive national conception of Georgian independence movement clashes with security concerns of the Abkhazian and Ossetian minorities; both regions feared an annihilation of their cultures and historical legacies, therefore tried in any possible way to maintain their independence inside the Soviet system. In a parallel way, Georgians considered the regions as an outpost of Soviet power, aiming to restrain the path towards independence. With the Georgian independence in 1991 the secessionist movements in both regions grew stronger, leading to violent conflicts. Despite cease-fire agreements were signed with the separatist leadership and the presence of international peacekeepers, the return of ethnic Georgians was almost completely impossible. In this sense the declaration made by the Abkhazian former President Sergei Bagapsh in 2009, who described the

---

<sup>12</sup>International Service for Human rights, *The Reports in shot*, ISHR, 12/01/2006. <http://protectionline.org/files/2012/08/Summary-of-reports-Representative-of-the-Secretary-General-on-the-human-rights-of-IDP.pdf>

return of all ethnic Georgians as a potential war-trigger in the small region, is a clear example for the difficulties in dealing with such issues<sup>13</sup>.

For those who were not able to return to their homes, they remained in a situation of protracted displacement, made even worse by a difficult economic situation due to the transition from the Soviet regime, that pose an obstacle to the internal stability and the country post-war recovery. Lacking any kind of prominence in the process of reconstruction in the country, the only reference remained for the displaced persons consisted in the Government-in-exile. This group was for a long time the main focal point institution for IDPs, consisting of the 11 parliamentary seats held by ethnic Georgians in Abkhazia, automatically maintained after the conflict. As the main representative of the displaced community in Georgia, the Government-in-exile strongly opposed to any kind of pacific solution for the conflict, advocating for their right or return. This enhanced the separation between IDPs and the rest of Georgian population, limiting their civic rights and contributing in hindering their adaptation in the new contest<sup>14</sup>.

However, the anti-corruption measures caused by the Rose Revolution hit also the Government-in-exile, that was relocated to the isolated Upper Kodori Valley. The *Ministry of Refugees and Accommodation* was designated as the authority representing the interests of IDPs, contributing to retain the political pressure on return and leading to a proper strategy for the integration. The succession between these institutions will be underlined in the second chapter, evidencing the way the hopes rose from the Rose Revolution intertwined with the evolution of the normative response to displacement, affirming a stronger commitment of the Georgian government to guarantee them better living conditions.

One of the first decisions of the new government was to conduct a new IDP registration process through the MRA; this was an essential task as the last registration happened in 1996. Furthermore, their right to vote was restored, permitting a stronger participation in the political life. Finally, in 2007 saw the light the first *State Strategy*,

---

<sup>13</sup>Spiegel Online, *Interview with Abkhazian President Segrei Bagapsh*, Der Spiegel, 16/ 07/2009, <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-abkhazian-president-sergei-bagapsh-won-t-beg-for-diplomatic-recognition-a-636532.html>

<sup>14</sup>Conciliation Resources. (2009). *Out of the margins. Securing a voice for internally displaced people: lessons from Georgia*. Pp.15-16

that recognized for the first time integration and return as complementary, and not opposed paths. However, the unexpected resumption of hostilities in 2008, imposed a necessary review of this strategy; in fact, the second wave of displacement followed the chaos lead by the Russian advance. Thanks to international donors it was possible to organize proper assistance and shelters, even building villages for those that were unable to return to South Ossetia, causing a second group living in protracted displacement. However, such procedures enhanced a division between “new” IDPs and “old” IDPs, that even after almost twenty years of displacement were still in difficult living conditions and started to complain about the disproportion of measures implemented to face the new emergency. As underlined by the Council of Europe after a mission in the conflict zones, the government needed to avoid forms of discrimination between the two displaced groups, implementing as soon as possible an *Action Plan for Internally Displaced Persons*<sup>15</sup>. This document was adopted in 2009, promoting the integration of IDPs through proper housing solutions and a series of measures to ameliorate the socio-economic conditions of IDPs.

Therefore, in the third chapter are presented the main points contained in this strategy and their correspondence with the UN *Guiding Principles* on internal displacement. The aim is to enable a complete evidence of the actual level of integration of IDPs in local communities, taking into consideration some aspects such as the right to housing, political participation, their employment capabilities, and the education level. During the research some difficulties have surfaced in collecting quantitative data on the socio-economic conditions of internally displaced, as the MRA provides limited information on the conditions of displaced persons, publishing just disaggregated data regarding their distribution on the territory and demographic characteristics. This gap has been overcome using reports from organizations active in Georgia, with particular attention to a research conducted by the World Bank in 2016 on the economic situation of Georgian IDPs<sup>16</sup>. This enables a clearer understanding of the divergences between IDPs and the rest of Georgian population, in terms of living conditions and poverty rates;

---

<sup>15</sup>Council of Europe, *Special Follow-up mission to the areas affected by the South-Ossetia conflict*. November 2008. <https://rm.coe.int/16806db82d>

<sup>16</sup>World Bank. *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis* (2016)

whether IDPs still face barriers to their employment or participation in labor market it is due to the consequences of a condition of protracted displacement.

Furthermore, it must be considered the high rate of unemployment of Georgian society and a common difficulty in finding work, that is not limited just to displaced persons.

Even for those that have been able to find a solution far from misery and have been able to integrate within the rest of the society, the trauma of displacement remains, creating an invisible barrier for a complete integration. The perspective of return is still a focal point of Georgian foreign policy, as it has surfaced on several occasions on the international scenario, especially after the impact caused by the Russo-Georgian war in 2008. Almost every year since 2008 Georgia pushes for the adoption of a Resolution recognizing the right of return for IDPs in the UN General Assembly, thus showing a strong signal of sustain by the international community towards Georgian territorial integrity. A support that seems connected to the interests of the displaced community. In a survey conducted in 2015 by UNHCR, the majority of IDPs has expressed its preference of return as a durable solution for their displacement, underlining as the unique prerequisite the restoration of Georgian authority over the breakaway republics<sup>17</sup>. A similar position has been expressed also during the *Geneva International Discussions*, the only international forum that remained for the negotiations between the parts involved in the five days war; furthermore, this is the only possibility for dialogue on issues concerning the security of Abkhazia and South Ossetia, and their borders. As it emerges from OSCE press-release, the problem connected to the return of IDPs has often posed an obstacle to the success of the negotiations, considered the strong opposition of the Abkhaz and Ossetia representatives towards a discussion of this issue, often leading to an interruption of the meeting<sup>18</sup>.

Without any kind of concrete agreement, the situation on the administrative border remains incredibly complex. In the spring of 2017, while in Tbilisi citizens were celebrating the visa-liberalization to Schengen Area, all crossing points on the

---

<sup>17</sup>UNHCR. *Intentions survey on durable solutions: voices of internally displaced persons in Georgia*. June 2015. <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/559166596/23-years-still-hoping-better-future.html>

<sup>18</sup>OSCE, *Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions*, 13.12.2017, [https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear\\_en\)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument)

Georgian-Abkhaz Administrative Boundary Line were closed, leaving just one passage along the Enguri Bridge. Such procedures have strongly limited the mobility of the ethnic Georgian population residing in the Gali region, that almost every day have to cross the border in order to have access to medicines or even education system. Furthermore, this has demonstrated the commitment of Abkhazian authorities to their process of “state” building, jeopardizing possible forms of communication and dialogue with the Georgian side. Without any sort of commitment between the parts to foster a proper communication and normalization of the situation, any kind of possible solution for these issues seems far. In this framework the return of Internally Displaced Persons seems impossible in the immediate future; therefore, it comes automatically to question if a complete integration and amelioration of their living conditions may possibly reduce the claims for a return, enabling other forms of cooperation with the *de facto* regions. The complexity of such situation transcends this premise, as the violence that characterized the conflicts in the past have limited the prospective of pacific coexistence; especially after 2008 tensions become even more complicated by the weight that Russian Federation have in the regions.

However, the situation of IDPs in Georgia is not simply a question of territorial integrity and geopolitical disputes. As displaced persons are still one of the most vulnerable groups in Georgian society, it is necessary to foster their integration and improve their living conditions to reach an important goal in the process of internal stability. In fact, the persistence of such a vulnerable percentage of the population may remains a factor of weakness in confronting with economic and other reforms, therefore it seems preferable to leave the territorial claims aside, until internal struggles have not been completely resolved.

## Capitolo I

### Una rischiosa sicurezza

#### 1. La politica sovietica delle nazionalità nel caso georgiano

##### *Le basi dell'Urss, tra struttura gerarchica ed azione positiva*

Il filo spinato che segna il confine tra l'Ossezia Meridionale e la Georgia è monito costante di una situazione bloccata da più di un ventennio, nell'incertezza di un rinnovo delle ostilità. Similmente nella vicina Abkhazia si teme per l'ultimo posto di blocco rimasto attivo lungo la frontiera, la cui chiusura potrebbe isolare definitivamente la regione dal resto del paese. Queste divisioni, ben visibili sul territorio, erano latenti già nel momento precedente al crollo dell'Unione Sovietica, proiettando un'ombra sulla corsa georgiana all'indipendenza.

Oggi nella spinosa questione dello *status* politico di Abkhazia ed Ossezia del Sud si scontrano il diritto all'autodeterminazione dei popoli e l'impegno della comunità internazionale a salvaguardare l'inviolabilità delle frontiere georgiane. Prima ancora, quando la Repubblica Socialista di Georgia faceva parte dell'orbita sovietica, si trattava dell'incompatibilità tra diverse concezioni identitarie, rese ancora più complesse dalle politiche promosse da Mosca verso le minoranze etniche. Per comprendere i fattori che hanno portato allo scoppio delle ostilità tra Georgia e le due repubbliche separatiste, sarà prima di tutto necessario approfondire come la divisione territoriale in epoca sovietica abbia creato un ambiente fertile per scontri etnopolitici.

I primi anni del potere bolscevico si caratterizzarono nel tentativo di superare l'eredità delle politiche che durante il periodo zarista avevano colpito le etnie non-russe. Questo perché la potenzialità delle istanze secessioniste alle frontiere dell'Impero era risultata una delle leve con cui il potere autocratico era stato ribaltato; si rendeva quindi necessario per i rivoluzionari controllare simili aspirazioni, onde evitare uno sgretolarsi del territorio del futuro stato sovietico. Infatti nel breve periodo di guerra civile tra il crollo dell'Impero e la nascita dell'Unione Sovietica, vennero alla luce alcuni Stati indipendenti, riconquistati dopo una breve parentesi di sovranità dall'Armata rossa;

questo era il caso di Ucraina o delle Repubbliche del Caucaso del Sud. Il desiderio d'indipendenza in queste regioni andava quindi limitato attraverso un cauto riconoscimento, permettendo la stabilità del progetto rivoluzionario e soprattutto la continuità geografica con l'Impero. La strategia adottata dai bolscevichi prevedeva una federazione basata sul principio etno-territoriale, con cui ad ogni etnia nazionale venne garantito un grado di autonomia, secondo l'incidenza demografica e la dimensione del territorio occupato. In questo articolato schema il primo posto era occupato dalle Repubbliche Socialiste Sovietiche, che rappresentavano gli "stati-nazione" di questo ordinamento; esse inizialmente erano Ucraina, Transcaucasica, Bielorussia e la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa, fino ad arrivare ai quindici stati che raggiunsero l'indipendenza nel 1991. Nel farlo si appellarono al diritto di secessione, un passaggio contenuto in tutte le costituzioni sovietiche per sancire la sovranità delle Repubbliche, ma rimasto principalmente un diritto di facciata, limite di quelli che erano gli effettivi poteri delle Repubbliche sovietiche. Esempio di questa ambivalenza è stata la violenta repressione dei moti indipendentisti in Georgia, scoppiati dopo l'approvazione della prima Costituzione dell'Urss nell'agosto 1924; i moti causarono l'uccisione di circa 4,000 sostenitori del governo menscevico, che aveva governato durante la breve parentesi d'indipendenza precedente all'arrivo dell'Armata Rossa<sup>19</sup>. Simili oppressioni rendevano evidente quale sarebbe stato l'effettivo approccio dei bolscevichi verso qualsiasi forma di "autodeterminazione" interna.

In questa piramide territoriale seguivano le Repubbliche Autonome e i Distretti Autonomi, entrambi posti sotto la giurisdizione delle Repubbliche dell'Unione e che detenevano minori poteri di controllo sul lato amministrativo e culturale.

Una simile organizzazione era stata concepita per essere nel minimo dettaglio una macchina perfettamente funzionante, in cui l'armonia tra le parti si propagasse dalle Costituzioni delle singole Repubbliche, ai consigli regionali presenti anche nei più piccoli Distretti autonomi. Come descritto dallo slavista americano Terry Martin, il vero motore per il funzionamento di questa macchina furono politiche ad azione positiva, termine che richiama le *affirmative action policies* con cui negli Stati Uniti si è cercato di arginare gli effetti di discriminazioni, ponendo quote su base etnica per garantire la

---

<sup>19</sup>Suny, R. G., *The making of the Georgian nation*, Indiana University Press, 1994, p. 224



partecipazione dei gruppi più emarginati. Nel caso sovietico i privilegi erano rivolti alle etnie titolari dei territori autonomi, assicurandone la preminenza nella sfera politica e culturale con lo scopo di formare una leadership fedele al potere sovietico:

Nello specifico queste politiche puntavano a promuovere le *elites* nazionali a posizioni di spicco nei governi, nelle scuole e nelle imprese dei territori formati. Inoltre veniva promossa la diffusione della lingua nazionale e in generale di tutte quelle che potessero essere le sue manifestazioni culturali, dall'editoria ai musei<sup>20</sup>.

La logica bolscevica consisteva dunque nel garantire livelli di libertà alle minoranze, dimostrando più elasticità rispetto al periodo zarista; lo scopo era garantire la stabilità della struttura sovietica, soprattutto nel difficile momento dopo la guerra civile. Nella pratica emersero alcune incongruenze nel modo in cui vennero applicati questi principi, soprattutto nella forzata creazione e delimitazione di alcuni territori. La complessa natura delle migrazioni e soprattutto lo stanziamento di popoli durante il periodo imperiale non poteva essere facilmente suddivisa secondo il principio etno-territoriale.

Tuttavia alcune assegnazioni territoriali avvennero in modo volutamente arbitrario, soprattutto nelle zone ad alto potenziale secessionista, come nel caso della Transcaucasia, in cui alcuni gruppi etnici vennero separati per evitare fronti coesi contro il potere sovietico. Un esempio è il caso osseto, con la creazione di due diverse entità autonome tra Russia e Georgia, rispettivamente la Repubblica Autonoma di Ossezia del Nord e il Distretto Autonomo di Ossezia del Sud. Allo stesso modo la forzata ripartizione del Nagorno-Karabakh, regione abitata prevalentemente da armeni, ma posta sotto la giurisdizione della Repubblica Sovietica di Azerbaijan, riaccese l'odio tra armeni ed azeri, emerso già durante la guerra armeno-tatara del 1905<sup>21</sup>.

Nonostante queste divisioni l'affiliazione etnica non venne mai superata, creando difficili dinamiche di coesistenza tra le diverse comunità e speculazioni sui motivi di queste assegnazioni territoriali, in alcuni casi rafforzando l'astio verso l'occupazione sovietica. Inoltre la natura dell'ordinamento sovietico, incentrata sul partito unico che di fatto scavalcava la sovranità delle Repubbliche, ben presto suscitò non pochi contrasti nel rapporto tra centro e periferie. Questi limiti istituzionali si resero particolarmente

---

<sup>20</sup>Martin, T., *An Affirmative Action Empire. The Soviet Union as the Highest Form of Imperialism*, in Suny, R., Martin, T., *A State of Nations. Empire and Nation-Making in the Age of Lenin and Stalin*, Oxford University Press, 2001, pp. 67-90

<sup>21</sup>Cornell, S., E., *Small Nations and Great Powers*, Routledge Curzon, London, 2001.

evidenti con l'ascesa al potere di Stalin, che pur condividendo con Lenin la necessità strategica di riconoscere le istanze delle varie nazionalità durante la guerra civile, nel lungo periodo non credeva che i particolarismi nazionali si sarebbero fusi in un orizzonte comune<sup>22</sup>. Al contrario l'elemento etnico-russo riemerse durante lo stalinismo, ostracizzando qualsiasi tentativo di ribellione contro l'autorità, intensificandosi soprattutto durante la seconda guerra mondiale. La minaccia di un'invasione tedesca esasperò il nazionalismo di guerra, colpendo duramente i popoli che cercarono di collaborare con il nemico, come i tedeschi stanziati nella zona delle terre nere e nel basso Volga, ma anche Ceceni e Ingusci, deportati nelle steppe dell'Asia Centrale.

Questi eventi, sommati ad una pressante russificazione, resero il potere sovietico una presenza morbosa agli occhi di molte nazionalità, così come lo era stato il dominio imperiale. Anche se nel periodo della destalinizzazione gli effetti di queste politiche vennero parzialmente arginati, permettendo a gran parte delle popolazioni deportate di tornare nelle terre d'appartenenza e ampliando i vantaggi riconosciuti alle etnie titolari dei territori autonomi, la tendenza oppressiva rimarrà cifra del potere sovietico, senza venir mai completamente superata. Di conseguenza fu proprio con l'indebolirsi del potere coercitivo nel periodo della *perestroika* che (ri)esplosero movimenti per l'indipendenza in alcune delle Repubbliche, una combinazione di astio verso il potere sovietico e l'effetto delle politiche ad azione positiva; queste infatti avevano contribuito a creare canali politici e culturali in cui potessero fermentare le istanze nazionaliste.

Dal crollo dell'Unione Sovietica emersero quindici nuove entità statali, riconosciute sulla base degli stessi confini che le avevano delimitate come ex-Repubbliche. Il passaggio verso l'indipendenza comportò la creazione di stati-nazione in territori multietnici; così facendo il vuoto lasciato dall'ideologia sovietica venne colmato con una retorica nazionalista che creò non pochi attriti tra le diverse comunità. In alcuni casi questo si risolse con la migrazione di parte della popolazione, come per la comunità russa presente in Kazakistan, dimezzatasi nel periodo dopo l'indipendenza. In altri casi si accesero tensioni per il controllo del territorio, motivate dalla volontà delle Repubbliche Autonome di mantenere i privilegi ottenuti in epoca sovietica e dei poteri politici di esercitare un saldo controllo nei nuovi stati. Descrivendo queste dinamiche

---

<sup>22</sup>Cornell, S. E., *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Department of Peace and Conflict Research, Report No. 61. pp. 77 - 83

nel contesto del Caucaso del Sud, Svante Cornell sottolinea come il riconoscimento dell'autonomia nel contesto sovietico abbia in realtà fallito nel tentativo di sintetizzare in un unico schema le rivendicazioni etniche del periodo zarista; al contrario i privilegi conferiti alle minoranze sotto forma di politiche ad azione positiva hanno rafforzato contrasti presenti già in passato tra le varie comunità<sup>23</sup>. In questo secondo percorso si inserisce il caso georgiano, dove la combinazione tra etnie titolari, politiche ad azione positiva e il radicarsi del movimento per la liberazione nazionale causò violenti conflitti, ancora oggi latenti nel processo di sviluppo georgiano.

### *Linee di frattura in Georgia*

Appena un anno dopo il riconoscimento della Repubblica Democratica di Georgia da parte del governo bolscevico, il 25 febbraio 1921 l'Armata rossa entrò a Tbilisi, ponendo fine al primo periodo di sovranità georgiana. Questo evento ha lasciato un forte segno nel paese, ancora oggi descritto come un'aggressione immotivata e contraria al diritto sovrano del popolo. Una posizione che emerge in una Risoluzione del luglio 2010, in cui si ricorda il 25 febbraio come giorno in cui ebbe inizio un regime che strappò la vita e sottrasse le proprietà a centinaia di migliaia di georgiani, di cui la Federazione Russa è descritta come un erede, sponsorizzando negli anni '90 conflitti e una sanguinosa pulizia etnica sul territorio georgiano<sup>24</sup>.

Oltre alla perdita dell'indipendenza, l'arrivo dei bolscevichi comportò la nascita di tre soggetti autonomi sulla base dei principi dell'ingegneria sovietica: Abkhazia, inizialmente riconosciuta come Repubblica Socialista Sovietica in patto federativo con la Georgia, la Regione autonoma di Adjara e il Distretto autonomo di Ossezia del Sud. Queste divisioni si imposero nel già difficile contesto di coesistenza con le minoranze non-georgiane, dimostratesi spina nel fianco di Tbilisi durante la prima fase d'indipendenza. Il rapporto con abkhazi ed osseti si era inasprito dopo l'ascesa del governo menscevico nel 1918, in quello che è stato descritto dall'intellettuale abkhazo Stanislav Lakoba come uno dei momenti più bui nella storia delle relazioni tra georgiani e le minoranze, primo esempio della natura imperialista della Repubblica di Georgia<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cornell, S. E., *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Department of Peace and Conflict Research, Report No. 61. pp. 77 - 83

<sup>24</sup>Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne editrice, 2011, Roma.

<sup>25</sup>Lakoba, S., *Abkhazia is Abkhazia*, Report at A London Conference On North Caucasus and Abkhazia 23.04.1993, <http://abkhazworld.com/aw/conflict/740-abkhazia-is-abkhazia>

Onde evitare scontri con la regione di Sukhumi venne lasciato spazio a forme di autogoverno locale; simili riconoscimenti erano previsti anche per gli adjari, secondo la Costituzione della Repubblica Democratica, adottata poco prima dell'arrivo dell'Armata Rossa. Meno fortuna spetterà alla parte osseta, dove le tensioni scoppiate nella regione di Tskhinvali, connotate da una forte valenza secessionista, saranno brutalmente soffocate<sup>26</sup>.

A causa delle ambigue direttive che regolarono lo status delle etnie titolari nel periodo sovietico, questi rapporti già tesi divennero ancora più vacillanti, esasperando un clima di reciproca diffidenza. Questo riguardò soprattutto la Repubblica abkhaza, che godette di ampi margini d'autonomia fino al 1931, quando venne ridotta allo status di Repubblica autonoma sotto la giurisdizione georgiana, fatto che con lo scioglimento della Repubblica Socialista Sovietica di Transcaucasia nel 1936 causò l'accorpamento della regione nella Repubblica Sovietica di Georgia. La perdita dello status di repubblica firmataria divenne la base su cui negli anni seguenti gli abkhazi avrebbero rivendicato il proprio diritto all'indipendenza, considerando la decisione come un abuso di potere da parte di Stalin, che in quanto georgiano assecondò le ambizioni territoriali del suo popolo. In realtà una Repubblica Socialista Abkhaza sarebbe stata un'eccezione nel panorama dell'ingegneria statale sovietica, dove le Repubbliche dell'Unione si caratterizzavano anche per una certa estensione territoriale, laddove nel caso abkhazo era presente solo una forte identità etnica. Inoltre mantenere uno status di questo genere avrebbe portato le minoranze nel Caucaso del Nord ad invocare a loro volta maggiori poteri, complicando un equilibrio già abbastanza delicato<sup>27</sup>.

A questo primo motivo di insicurezza si aggiunse una seconda violazione, sempre collegata all'ambiguità dell'asse georgiano-sovietico. A causa di una decisione di Lavrentij Berija, georgiano ed esponente del potere sovietico nella Regione Transcaucasica, dopo la seconda guerra mondiale venne favorito un flusso di lavoratori mingreli verso l'Abkhazia, alterando il profilo demografico nella regione. I mingreli facevano parte del gruppo georgiano e abitavano l'omonima regione sul confine orientale dell'Abkhazia. Questo fece sì che gli abkhazi rimanessero in una situazione di netta minoranza all'interno della loro stessa repubblica; se nel 1926 gli abkhazi rappresentavano il 27% della popolazione, nel 1989 erano solo il 17%, mentre

---

<sup>26</sup>Lorusso, M., *Georgia vent'anni dopo l'URSS*, Aracne editrice, 2011, Roma, pp. 50-54

<sup>27</sup>Cornell, S., E., *Small Nations and Great Powers*, Routledge Curzon, London, 2001, p. 149.

l'incidenza dei georgiani era quasi raddoppiata arrivando al 45%<sup>28</sup>. Seppur minoritaria la popolazione abkhaza era pur sempre soggetta ad importanti vantaggi, che soprattutto nel periodo della destalinizzazione garantirono posizioni di prestigio nell'apparato politico all'etnia titolare. Per esempio nel 1989 il 50% dei segretari nel *Raikom* risultava di etnia abkhaza, mentre solo il 37% apparteneva al gruppo georgiano<sup>29</sup>. In questo modo si creò un duplice terreno di scontro: da un lato gli abkhazi non smisero mai di protestare contro la decisione presa dai sovietici di legare il destino della regione a quello della Georgia, mentre per i georgiani era un'assurdità che la minoranza abkhaza venisse favorita in una regione dove di fatto era l'etnia georgiana a prevalere.

L'effetto delle politiche sovietiche seminava malcontento anche in Ossezia del Sud, in particolare a causa della creazione della speculare Repubblica Autonoma di Ossezia Settentrionale che aveva causato la separazione di questo gruppo etnico. Questa scelta sarebbe dipesa dal fatto che la comunità osseta presente in Georgia era fuggita dai territori dell'odierna Ossezia del Nord nel XIII secolo, dopo l'invasione dei Mongoli, venendo assoggettata dai signori feudali locali e rimasta durante il periodo zarista parte della provincia georgiana<sup>30</sup>. Ancora oggi l'estraneità della popolazione osseta da questi territori è sottolineata con la definizione "Regione di Tskhinvali", espressione che si è imposta nel discorso politico indicando l'appartenenza geografica di queste zone allo storico territorio georgiano, non all'Ossezia del Sud.

Nel caso del terzo soggetto autonomo, la Repubblica di Adjara, il riconoscimento non comportò alcun tentativo di secessione o scontri su ampia scala. I rapporti tra Tbilisi e la regione autonoma raggiunsero un alto livello di tensione solo nel 2004, durante lo scontro politico tra Mikhail Saakashvili e il leader adjaro Aslan Abashidze. Questi contrasti dipesero dalle critiche che Tbilisi aveva avanzato contro la corruzione e il controllo clanico che Abashidze esercitava nella regione, rimanendo una diatriba politica e senza causare scontri armati, con la stessa popolazione della regione che contestò Abashidze causandone la fuga. La creazione di questa Repubblica aveva rappresentato un'eccezione nel sistema sovietico, basandosi sul principio confessionale e non su quello etnico, in quanto dopo essere stata inglobata dall'Impero Ottomano tra

---

<sup>28</sup>Ibid. pp. 156.

<sup>29</sup> Cornell, S. E., *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Department of Peace and Conflict Research, Report No. 61.

<sup>30</sup>Cornell, S.E., *Small Nations and Great Powers*, London, Routledge Curzon, 2001, pp. 151

1614 e 1787 parte della popolazione aveva mantenuto la fede musulmana. Tuttavia nei censimenti sovietici la comunità adjara continuava a venir considerata parte del gruppo georgiano, di cui condivideva anche lingua e tradizioni. Il fatto che gli scontri non abbiano riguardato questa regione al momento dell'indipendenza georgiana implica come il riconoscimento dell'autonomia sia stato un fattore scatenante, ma non sufficiente per spiegare l'improvviso emergere delle violenze. Al contrario nell'innescare gli scontri furono molto importanti le relazioni interetniche tra le comunità coinvolte, con un grave impatto anche nei tentativi di riconciliazione che seguirono il conflitto.

### *Un dilemma di sicurezza*

Nonostante i notevoli motivi di screzio, durante il periodo sovietico i gruppi etnici nelle regioni separatiste coesistevano pacificamente, salvo per alcune schermaglie prontamente soffocate dalle autorità sovietiche. Circa 100,000 osseti erano presenti nel territorio georgiano, integrati con la popolazione locale al punto da contrarre matrimoni misti ed assumere un cognome georgiano, mentre sul territorio dell'*oblast'* la disposizione nei villaggi rimaneva principalmente monoetnica<sup>31</sup>. Anche in Abkhazia i centri urbani avevano una popolazione piuttosto eterogenea, mentre divisioni più marcate rimanevano nelle zone rurali; tra i diversi gruppi etnici presenti nella regione il più numeroso era quello georgiano, seguivano abkhazi, russi, armeni ed infine greci. Il passaggio da questa situazione di coesistenza al conflitto è stato molto breve, quasi repentino, segnato da un accumularsi di momenti di diffidenza, fino alla miccia che esplose improvvisamente nel momento precedente al crollo dell'Urss. L'altalenarsi di provvedimenti per conciliare le spinte democratiche della *perestroika* con le crepe che cominciavano ad intaccare il profilo sovietico, resero sempre più flebile la presenza di un'autorità coercitiva che contrastasse questi attacchi, lasciando spazio ad una spirale di insicurezza.

L'insorgere dei conflitti dunque non si è limitato al riconoscimento di forme di autonomia, ma va inserito nell'emergere di un dilemma di sicurezza, che innesca un odio interetnico senza precedenti. Questo concetto, descritto per la prima volta da John Herz nel 1951, pone accanto all'esercizio del potere il bisogno di ogni stato di

---

<sup>31</sup> Cornell, S. E., *Autonomy and Conflict. Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus - Cases in Georgia*, 2002, p. 109, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-44381>.

provvedere da sé a massimizzare la propria sicurezza. In un momento di anarchia assicurare la difesa del proprio territorio avrebbe potuto intaccare la sicurezza degli stati confinanti, a causa di percorsi storici dissonanti o per questioni territoriali irrisolte, contribuendo a creare una spirale di paranoia o, nella peggiore delle ipotesi, il rischio di efferate violenze.

Groups or individuals [...] usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst<sup>32</sup>.

In quella sorta di stato di natura che era lo spazio sovietico prima del suo crollo definitivo, gli esponenti del movimento nazionalista georgiano solcarono l'onda del malcontento popolare, causato anche dalle lacune politiche ed economiche dell'ordinamento sovietico. Temendo l'imprevedibilità delle azioni del Cremlino, presenza molto controversa nella storia georgiana, cominciò a serpeggiare il dubbio che i privilegi di cui godevano abkhazi ed osseti fossero parte di un piano russo per circondare Tbilisi di nemici e bloccarne l'indipendenza. Al tempo stesso Ossezia meridionale ed Abkhazia, legate alla Georgia a causa di decisioni politiche arbitrarie, cercavano di consolidare le proprie prerogative territoriali, rese possibili proprio grazie all'arrivo sovietico. Questo contrasto emerse già con la votazione per il referendum sullo stato dell'Unione nel marzo 1991, il cui oggetto riguardava il mantenimento della Federazione come unione di nazioni sovrane. Mentre i cittadini georgiani boicottarono questo referendum, i votanti abkhazi ed osseti si dimostrarono favorevoli al continuamento della Federazione, unica struttura che potesse garantire la loro sopravvivenza politica e scongiurare la pressante ingerenza di Tbilisi<sup>33</sup>.

Considerati questi fattori, l'ingresso delle truppe georgiane nelle due regioni può essere letto come un attacco preventivo, scatenato dal timore di un'alleanza tra abkhazi, osseti e Mosca. Inoltre dimostra anche alcune tendenze del movimento nazionalista georgiano, come la rinuncia immediata ad un dialogo con le minoranze, rispecchiando la mancanza di strumenti democratici della classe politica, ma anche una concezione

---

<sup>32</sup> Herz, J., *Idealist internationalism and the security dilemma*, World Politics, Vol. 2, No. 2 (Jan. 1950), pp. 157-180; <http://www.jstor.org/stable/2009187>

<sup>33</sup> Coppeters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict*, Secession, History and the Social Sciences, 2002, pp. 91-100

identitaria fortemente delineata su base etnica, a cui si aggiunge un costante senso di insicurezza nei rapporti con i vicini russi. Queste caratteristiche non riguardano solo il movimento nazionalista georgiano dell'epoca, ma sono riscontrabili anche in tendenze che si sono più volte ripetute nel percorso di crescita nazionale.

## 1.2 Il movimento nazionalista e le rivendicazioni delle minoranze

### *La Georgia ai georgiani*

Aghmashenebeli Avenue, una delle strade principali di Tbilisi, spicca per la ristrutturazione recente che l'ha resa una via pedonale con numerose attività commerciali e caffè incorniciati dai tradizionali balconi dipinti. La maggior parte di questi locali appartiene alla piccola comunità multietnica che risiede nella capitale, principalmente turchi, iraniani e indiani, oggetto nell'estate del 2017 delle critiche di quanti hanno preso parte alla cosiddetta "Marcia dei Georgiani". Brandendo icone ortodosse e bandiere con lo stemma del re David il Costruttore, centinaia di manifestanti hanno invaso la via, inneggiando contro "l'immigrazione clandestina" che aveva colpito la città<sup>34</sup>.

Queste rivendicazioni non sono affatto nuove nella capitale, mostrando come la società georgiana continui a presentare una serie di barriere all'inclusione, determinate secondo canoni ben precisi. Come sottolinea Rogers Brubaker, questo potrebbe essere dipeso dal fatto che la lunga mancanza di libertà politiche, così come per altri paesi dell'ex Unione Sovietica, non abbia permesso la creazione di uno stato-nazione basato su ideali civili e democratici, bensì sull'omogeneità etnoculturale<sup>35</sup>. Oltre a questo primo fattore che determina il movimento nazionale georgiano, passato e presente, bisogna aggiungere un complesso legame con il mondo russo: l'Impero, l'Unione Sovietica e la Federazione Russa non sono considerati elementi distinti, ma la perdurata espressione di uno spirito aggressivo che più volte ha tentato di annichilire e subordinare il vicino georgiano. Al di là di considerazioni semplicistiche questo rapporto è molto

---

<sup>34</sup>Lomsadze, G., *Georgians March against Muslim immigrants*, Eurasianet, 15/07/2017, <http://www.eurasianet.org/node/84376>.

<sup>35</sup>Brubaker, R., *Nationhood and the national question in the Soviet Union and post-Soviet Eurasia: An institutionalist account*, 1994 in *Theory and Society*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, pp. 56.



ambivalente, rappresentando da un lato una forte repulsione nella sfera politica, con reazioni sproporzionate in situazioni di crisi, dall'altro un legame culturale che ha lasciato un forte segno nel percorso georgiano.

Le premesse per comprendere questa duplice natura, da un lato fortemente etnocentrica, dall'altro affetta da un dilemma di sicurezza sotto la costante pressione russa, sono esito del dibattito culturale che nel XIX secolo permise una prima riflessione sulla nazionalità georgiana. La combinazione tra fioritura culturale e repressione zarista è racchiusa nel motto “*Mamuli, Ena, Sartsmunoeba – Patria, lingua, fede*” con cui Ilia Chavchavadze, considerato il padre del moderno movimento nazionalista georgiano, definì i pilastri su cui sarebbe sorta la futura nazione<sup>36</sup>. Queste parole celebravano un destino che si sarebbe potuto realizzare solo lontano dall'orbita russa, all'interno di un contesto europeo a cui la Georgia era legata grazie all'ingresso nel mondo cristiano, avvenuto secondo la tradizione nel IV secolo con l'arrivo e l'opera di Santa Nino. La fede è ancora oggi considerata il fattore che ha tenuto unito il popolo, baluardo del cristianesimo in una regione abitata da popolazioni arabe e oppresso dagli Imperi Ottomano e Persiano. Molto forte è anche l'accento posto sul concetto di patria, *Georgia*, termine usato per indicare il paese in una corrispondenza non solo geografica, ma soprattutto etnica e linguistica.

A lungo questi ideali rimasero limitati ai circoli intellettuali ed elitari, ma nel 1905, sull'onda dei moti che in tutto l'Impero fecero vacillare il potere autocratico, la nascita di un movimento di massa diede una decisa svolta verso la strada per l'indipendenza. Come sottolinea Ronald Suny storicamente la nazione georgiana fu il risultato di un lavoro fatto da intellettuali e attivisti politici, che rinnovarono l'interesse per la lingua e per il passato storico, portando poi alla mobilitazione e al sentimento popolare<sup>37</sup>. L'esperienza della Repubblica Democratica tra 1918-1921 lasciò un forte segno nel movimento nazionale, in parte perché troncata dall'arrivo dell'Armata Rossa, ma soprattutto rappresentando la base per le dichiarazioni d'indipendenza future.

---

<sup>36</sup>Nodia, G., *The Conflict in Abkhazia: National Projects and Political Circumstances*, pp. 15-45 in Nodia, G., Anchabadze, Y., Coppieters, B., *Georgians and Abkhazians: The Search for a Peace Settlement*, Köln, 1998 <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-44381>.

<sup>37</sup>Suny, R. G., *The making of the Georgian nation*, Indiana University Press, 1994, pp 122.

Nel periodo sovietico il legame con Mosca rimase complesso, senza che potesse mai estinguersi una vena di opposizione contro il regime sovietico. Questo fu anche un effetto dell'applicazione delle politiche ad azione positiva, che ebbero un notevole influsso nel glorificare quelli che erano gli elementi culturali georgiani, portando avanti la consolidazione etnica iniziata nell'800. Tra 1955 e 1972 quasi tutte le posizioni nella *nomenklatura* erano occupate da georgiani, con un notevole spazio lasciato anche alla diffusione della lingua sia nella sfera educativa che nell'editoria, diversamente da quanto era avvenuto in altre Repubbliche dove prevaleva l'uso del russo<sup>38</sup>.

Un primo gruppo di dissidenti si era formato già nel 1957 grazie a Zviad Gamsakhurdia e Merab Kostava, figure centrali per il movimento di liberazione nazionale. Sotto il nome di *Gorgasliani*, in richiamo al mitico re fondatore di Tbilisi, re Vakhtang Gorgosali, il gruppo ambiva a diffondere notizie più accurate sull'occupazione del 1921 e sulle repressioni avvenute nel territorio georgiano, in un'ottica fortemente anti-sovietica. Nonostante l'arresto dei due leader il movimento di liberazione non venne completamente estirpato, emergendo soprattutto in risposta ai tentativi di Mosca di arginare l'identità storica e culturale georgiana. L'evento che rappresenterà l'apice dell'insofferenza verso il regime furono le proteste dell'aprile 1989, brutalmente represses dalle truppe sovietiche inviate su richiesta del partito comunista georgiano. Le immagini del corteo che accompagna il funerale di quanti rimasero uccisi mostrano una catena umana pronta a combattere in nome dei martiri caduti per la liberazione del paese, segnando definitivamente una radicalizzazione del movimento nazionale. Questa manifestazione iniziò come una protesta contro rivendicazioni abkhaze, causate a loro volta da una legge delineata da Tbilisi per rafforzare lo status della lingua georgiana, imponendo un test di lingua e letteratura come condizione per essere ammessi all'educazione superiore<sup>39</sup>.

La risposta nelle regioni autonome non tardò a mancare, in parte perché l'uso del russo era molto più diffuso del georgiano, in parte perché proprio grazie alla struttura politica e culturale garantita dalle politiche ad azione positiva disponevano di partiti e gruppi d'intellettuali con cui rendere costanti le proprie rivendicazioni, a differenza degli

---

<sup>38</sup>Hodnett, G., *Leadership in the Soviet Republics. A Quantitative Study of Recruitment Policy*, Oakville, 1978, pp. 98-114, in Coppieters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict*, Secession, History and the Social Sciences, 2002.

<sup>39</sup> Coppieters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict*, Secession, History and the Social Sciences, 2002, pp. 91-100.

altri gruppi non-georgiani presenti nella Repubblica. In Abkhazia circa 30,000 cittadini firmarono una petizione, con cui venne chiesto a Mosca di riaffermare il loro status di Repubblica dell'Unione, ottenendo il sostegno dei gruppi nazionali osseti<sup>40</sup>. Proprio la notizia di questa petizione mise in moto le proteste a Tbilisi, con i cittadini che cominciarono a rivendicare l'Abkhazia e, per riflesso, l'Ossezia come terre georgiane.

Nell'autunno del 1990 la coalizione guidata da Gamsakhurdia vinse le prime elezioni multipartito dell'Urss, non prima di aver fatto passare un provvedimento al Soviet georgiano che proibisse ai partiti regionali di partecipare alle elezioni, di fatto boicottando abkhazi ed osseti<sup>41</sup>. Questa decisione anti-democratica era parte di una politica contenitiva che seguì il radicarsi del movimento nazionale, in una serie di tentativi mirati a neutralizzare i caratteri identitari delle regioni autonome, risultando in un tragico vortice di paranoie.

La retorica che alla sicurezza interna collegava l'identità etnica, togliendo ogni forma di dialogo e sostituendo l'inclusione con una ceca retorica territoriale, emerse nello slogan "*la Georgia ai georgiani*", indice di una netta direzione presa all'interno del movimento indipendentista, che puntò all'esclusione di tutte le minoranze, creando un ambiente fertile per il malcontento e l'insicurezza dei gruppi etnici. Pur mancando fonti certe, pare sia stato proprio Zviad Gamsakhurdia a coniare l'espressione, dando voce all'attitudine generale della popolazione. Il 9 aprile 1991, simbolicamente in relazione agli eventi di due anni prima, la Georgia dichiarerà l'indipendenza. L'appiglio della retorica di Gamsakhurdia dimostrò un notevole successo, garantendogli con un tripudio di voti nel maggio dello stesso anno la presidenza del paese.

### *Lo spettro dell'assimilazione*

Lo storico georgiano Ghia Nodia descrive il *conflitto per l'Abkhazia* come l'effetto di un processo di modernizzazione, dato dal passaggio da un ordinamento imperiale a stati-nazione. In questo contesto i gruppi presenti in un territorio multi-etnico potrebbero subire un problema di assimilazione, dovuto allo scontro tra diversi progetti nazionali. Da un lato ci sono minoranze disposte ad assumere l'identità politica di un gruppo

---

<sup>40</sup> Ibid. pp. 91-100.

<sup>41</sup> International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, pp. 3-4  
<https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.

dominante, a patto che si permetta loro minimi livelli di autonomia culturale, dall'altro si forma un progetto nazionale alternativo in netta ed inconciliabile separazione con il gruppo dominante<sup>42</sup>.

Non potendo rinunciare alle prospettive di una sovranità rafforzata durante l'esperimento sovietico, abkhazi ed osseti cercarono di rivendicare il proprio diritto a mantenere un'identità ben separata da quella georgiana. Questa identità era stata rafforzata grazie all'autonomia ottenuta durante il periodo sovietico, creando gruppi attivi per rivendicare peculiarità linguistiche e culturali, attivando l'interesse e l'impegno della popolazione. Di conseguenza non era concepibile una riduzione a territori periferici con libertà limitate, come sarebbe avvenuto nel caso di uno stato georgiano indipendente. La mancanza di una prospettiva democratica e l'inesperienza della leadership georgiana non potevano concepire un simile superamento della retorica territoriale, facendo riemergere i punti dissonanti nelle rispettive storiografie.

Sebbene il primo nucleo indipendente georgiano sia stato creato nel 1008 dalla dinastia Bagrationi, unificando i regni di Karli-Iberia e di Abkhazia con il nome di *Sakartvelo*, fornendo un esempio storico di cooperazione tra i due popoli, questo legame verrà superato da posizioni ben più estreme. Se da un lato gli abkhazi sottolineano la vicinanza etnica con le popolazioni del Caucaso del Nord, per i georgiani è l'estensione storica del loro territorio a non poter essere limitata, imponendo una prospettiva di forzato integrazionismo. Questo è solo uno dei punti su cui si scontrano due identità apparentemente inconciliabili, creando un terreno fertile per incomprensioni e conflitti.

Nel caso di Sukhumi l'idea di uno stato sovrano, senza alcun legame con la Georgia, si consolidò in risposta ad alcuni eventi storici che segnarono il paese, in una continua ricerca di sicurezza. Un primo grande impatto sarà l'arrivo dell'Impero Russo in questa striscia di terra nel 1864, causa della deportazione di parte della popolazione di religione musulmana nell'Impero Ottomano. L'evento non poteva non ricordare quanto avvenne nel caso di circassi ed *ubych*, popoli che gli abkhazi considerano "fratelli", a loro volta

---

<sup>42</sup> Nodia, G., *The conflict in Abkhazia: national projects and political circumstances*, in Nodia, Ghia, Yuri Anchabadze, and Bruno Coppieters. 1998. "Georgians and Abkhazians: The Search for a Peace Settlement." Köln. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-44381>

oggetto di deportazione o eliminati dal potere zarista durante la conquista del Caucaso<sup>43</sup>. A questo primo effetto di una politica imperialista seguì il trauma della seconda alterazione demografica durante il periodo sovietico, con le politiche che favorirono la migrazione di lavoratori georgiani, lasciando la popolazione in una situazione di inferiorità numerica nella regione. Ancora una volta questo evento segna l'espressione di un potere forte, che cerca di limitare l'incidenza etnica nella regione, cancellandone l'unicità.

Durante l'epoca sovietica si intensificò anche la volontà georgiana di dimostrare il proprio dominio su questi territori, con l'obiettivo di delegittimare lo status abkhazo. Una delle tesi che si diffuse negli anni '50 sosteneva che gli abkhazi non fossero originari della regione, ma provenissero dal Caucaso del Nord, stabilizzandosi nel 17° secolo e prendendo lentamente il posto della popolazione - di etnia georgiana - che abitava quelle terre<sup>44</sup>. Davanti a tali affermazioni, accompagnate da misure oppressive come l'imposizione del georgiano nelle scuole della regione, si intensificarono gli appelli di Sukhumi per ottenere maggiore supporto politico da Mosca. La fiducia abkhaza in Mosca non poteva che suscitare il sospetto georgiano, dove il movimento nazionalista stava entrando in una fase apertamente anti-sovietica.

Nel 1978 gli intellettuali abkhazi ebbero l'ardire di richiedere un passaggio alla sovranità della Federazione Russa, negato da Mosca, ma prontamente ammortizzato con importanti riconoscimenti, tra cui l'istituzione dell'università a Sukhumi, importante centro per la fioritura della ricerca linguistica e letteraria. Il ruolo di questa istituzione nella regione era tale che nel maggio 1989, quando il Consiglio dei ministri georgiano decise di formare una sede distaccata dell'Università di Tbilisi nella repubblica autonoma, minacciando così la sopravvivenza dell'università abkhaza, scoppiarono violente proteste che si conclusero con 12 morti e la dichiarazione della legge marziale<sup>45</sup>. Il carattere nazionale abkhazo si opponeva a quello georgiano collegando il riconoscimento di un territorio sovrano all'esistenza dell'Unione Sovietica, che ha permesso l'inizio della moderna concezione nazionale abkhaza. Per la nascita di uno stato sovrano georgiano era invece indispensabile la liberazione dall'Urss. Inoltre per gli

---

<sup>43</sup>Lakoba, S., *Abkhazia is Abkhazia*, Central Asian Survey, vol. 14, no. 1, pp. 97–105, 1995, in <http://abkhazworld.com/aw/conflict/740-abkhazia-is-abkhazia>

<sup>44</sup>Coppieters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict*, Secession, History and the Social Sciences, 2002, pp. 89–116.

<sup>45</sup>Ibid. pp. 89–116.

abkhazi la politica delle nazionalità aveva esasperato una situazione d'insicurezza, legando la regione alla Georgia e non al Caucaso del Nord, dove risiedevano popoli dello stesso gruppo etnico.

Nel caso Osseto la tensione non era legata ad una effettiva vulnerabilità demografica, in quanto gli osseti rappresentavano circa due terzi della popolazione nella loro regione. A differenza della rigogliosa natura del litorale abkhazo, questa regione era prevalentemente montuosa, rendendo difficile l'agricoltura e quindi scoraggiando nuove dinamiche d'insediamento. Inoltre gli stessi osseti non erano considerati come un popolo autoctono, ma provenienti dall'Ossezia del Nord, con cui mantenevano un forte legame etnico, e con cui sembra collaborarono nel permettere il passaggio dell'esercito zarista nel 1801 e dell'Armata rossa nel 1921, troncando per due volte l'indipendenza georgiana<sup>46</sup>. Per questo motivo erano tacciati come traditori da Tbilisi, oltre che come ospiti in terra georgiana. Il movimento nazionale osseto, guidato dal partito *Ademos Nykhas*, si era consolidato nel 1988 e rappresenta un'importante piattaforma per le rivendicazioni nell'*oblast'*.

#### *La marcia su Tskhinvali*

Il conflitto scoppiato in Ossezia del Sud venne preceduto dal tentativo di Tbilisi di imporre l'uso del georgiano nella regione, causando la reazione del Soviet regionale osseto, che proclamò il passaggio allo status di Repubblica autonoma nel novembre 1989. Non tollerando questa provocazione i nazionalisti georgiani organizzarono pochi giorni dopo una vera e propria marcia su Tskhinvali, con più di 100,000 persone che cercarono di entrare nella regione in un corteo, venendo bloccati lungo il confine da milizie ossete e sovietiche. Un'azione decisamente teatrale, segno di un clima di paranoia in cui gli spiragli di compromesso e dialogo con le autorità ossete vennero oscurati. Subito dopo la marcia i rapporti tra le due comunità si incrinarono definitivamente, intaccando anche la normale quotidianità: in Georgia gli osseti vennero ostacolati sui posti di lavoro, mentre nell'*oblast'* i georgiani erano isolati dal resto della

---

<sup>46</sup>Suny, R. G., *The making of the Georgian nation*, Indiana University Press, 1994.

comunità, in alcuni casi senza poter entrare nei negozi per acquistare generi alimentari o anche solo parlare in georgiano<sup>47</sup>.

Dopo la minaccia di una tentata invasione, gli osseti intensificheranno ancora di più le richieste per una maggiore autonomia, adottando nel settembre 1990 una risoluzione per avere piena sovranità. Nonostante la decisione venisse soffocata dal Cremlino, i georgiani colsero l'occasione per intervenire, dichiarando nel dicembre dello stesso anno lo stato d'emergenza in Ossezia meridionale. L'ingresso delle forze georgiane a Tskhinvali nel gennaio del 1991 segnò l'inizio del conflitto, con scontri che sin da subito si caratterizzarono per efferate violenze ed attacchi indiscriminati verso i civili. In mancanza di un forte potere centrale l'offensiva si svolse tra gruppi paramilitari, liberi da alcun tipo di disciplina militare, che usarono attacchi mirati di natura etnica, bruciando villaggi abitati da osseti o georgiani, attaccando edifici civili come scuole ed ospedali. Le violenze interetniche furono ulteriormente peggiorate da un blocco economico imposto da Tbilisi all'*oblast'* che portò all'interruzione delle forniture elettriche e alimentari, lasciando gli Osseti stretti in una morsa nel loro stesso territorio<sup>48</sup>. Già nel primo periodo del conflitto diversi civili lasciano le loro case, la parte osseta lasciando la Georgia per cercare rifugio in Russia, i georgiani puntando verso Gori e Tbilisi. L'estate del 1992 segnò la fine delle ostilità grazie all'accordo di cessate il fuoco promosso dalla parte russa. Per la Georgia la sconfitta era stata una netta perdita di controllo sulla regione: in base all'accordo le autorità *de facto* avrebbero mantenuto la zona di Tskhinvali, Java, Znauri e parte del villaggio di Akhagori, simbolicamente diviso in due parti, mentre solo alcuni villaggi abitati da cittadini di etnia georgiana nell'area di Tskhinvali sarebbero rimasti sotto il controllo delle autorità georgiane<sup>49</sup>.

Attaccando improvvisamente la regione Gamsakhurdia non aveva fatto i conti con la motivazione osseta e con il ruolo giocato da truppe di volontari provenienti dalla Russia. Una sconfitta che il presidente voleva assolutamente evitare, puntando ad un

---

<sup>47</sup> Human Rights Watch, *Bloodshed in the Caucasus. Violations of Humanitarian Law and Human Rights in the Georgia-South Ossetia Conflict*, 1992.

<sup>48</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne editrice, 2011, pp. 83-84.

<sup>49</sup> International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.

facile successo militare per mantenere la presa su un governo già vacillante. Nello stesso periodo emerse l'insoddisfazione per l'atmosfera dispotica del suo regime, soprattutto dopo la mancata condanna del tentato colpo di stato a Mosca nell'estate 1991<sup>50</sup>. Appena un mese dopo i gruppi d'opposizione circondarono la capitale, iniziando un assedio all'edificio del Parlamento dove Gamsakhurdia e seguaci si erano barricati. Mentre il paese stava velocemente cadendo in mille pezzi, tra il conflitto osseto, la crisi economica e soprattutto l'ingerenza dei signori della guerra, la fuga del presidente lascia l'esecutivo improvvisamente allo scoperto. Un estremo tentativo venne fatto richiamando in patria Eduard Shevardnadze, distintosi come ex ministro degli esteri nell'Urss di Gorbačëv. Nonostante proprio grazie ai suoi sforzi verrà raggiunto l'accordo di cessate il fuoco in Ossezia, il nuovo esecutivo dovrà subito affrontare un terzo conflitto.

Più che dalle rivendicazioni d'indipendenza abkhaza, l'inizio del conflitto dipese dall'incapacità del governo georgiano di controllare i gruppi militari. Nonostante la fuga di Gamsakhurdia, la guerra civile continuava in Mingrelia, svolgendosi tra rapimenti e violenti attacchi contro le forze politiche. Nel gennaio 1992 la Costituzione della Repubblica Democratica di Georgia del 1921 venne riapprovata dal Consiglio di Stato, lasciando all'Abkhazia incerte forme di autonomia. La risposta di Sukhumi nel luglio 1992 fu la proclamazione della propria sovranità. Appena un mese dopo le truppe georgiane, in circostanze non molto chiare, entrarono nella regione. L'iniziativa pare sia stata presa senza prima consultare Shevardnadze dal capo della Guardia Nazionale Tengiz Kitovani, motivandola con il tentativo di liberare funzionari georgiani rapiti dai sostenitori di Gamsakhurdia in Mingrelia e tenuti in ostaggio in Abkhazia<sup>51</sup>.

Dimostrando in realtà ben altri intenti le truppe georgiane avanzeranno fino a Sukhumi distruggendo archivi, scuole, edifici universitari e musei, simboli di un embrione di sovranità conquistato dagli abkhazi. Colpite a sorpresa le truppe locali si ritirarono fino a Gudauta, nella zona nord ovest della regione, seguite da un primo afflusso di cittadini abkhazi che cercarono riparo in Russia. In poco tempo grazie al sostegno di volontari provenienti dal Caucaso del Nord si formò un fronte di resistenza, che vide una lenta riconquista delle posizioni con una serie di atti di sabotaggio contro

---

<sup>50</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne editrice, 2011, pp. 79-82

<sup>51</sup> Human Rights Watch, *Georgia/Abkhazia: violation of the laws of war and Russia's role in the conflict*, Vol. 7 n°7, March 1995. <https://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm>



la parte avversaria. Quanti presenti al momento dell'attacco affermarono di non aver mai visto simili orrori: stupri, rapimenti, persone trascinate fuori dalle proprie case e vittime di esecuzioni di massa<sup>52</sup>. Similmente a quanto avvenuto in Ossezia i civili furono costretti ad imbracciare le armi, conseguenza degli attacchi e delle razzie con chiaro sfondo etnico.

Un primo accordo di cessate il fuoco venne firmato nel settembre 1992, negoziato grazie alla mediazione russa, ma rispettato solo per pochi giorni. Con un secondo accordo nell'estate del 1993 la situazione sembrava essersi stabilizzata, permettendo ad alcuni sfollati di ritornare nelle loro case e stabilendo una missione ONU per monitorare la riuscita del cessate il fuoco. Ciononostante, violando l'accordo, le forze abkhaze occuparono Sukhumi nel settembre dello stesso anno, motivando questa avanzata con il mancato ritiro delle truppe georgiane dalla regione, avvenuto probabilmente a causa del debole controllo di Shevardnadze sulle truppe<sup>53</sup>. Con la presa di Sukhumi quasi l'intera popolazione georgiana presente nella regione fuggì, cercando riparo soprattutto nelle regioni immediatamente adiacenti al confine. Davanti ad una tale disfatta Shevardnadze fu costretto a cedere alle pressioni russe, entrando nel CIS per ottenere il sostegno necessario per raggiungere una formale sospensione degli scontri, ribadita nell'aprile 1994 con una Dichiarazione per misure di accordi politici.

In totale i conflitti comportarono ben tre fasi di crisi umanitaria: un primo flusso di sfollati tra 1990 e 1991 lasciarono l'Ossezia del Sud cercando riparo a Tbilisi e Gori, o viceversa fuggirono dalla Georgia puntando verso nord. Un secondo flusso venne causato dalla guerra civile e dalla prima fase della guerra abkhaza, fino al cessate il fuoco dell'estate 1993. Una terza fase comportò la fuga di circa 250,000 georgiani dall'Abkhazia, in seguito all'avanzata delle truppe nemiche su Sukhumi<sup>54</sup>.

Esito degli scontri furono migliaia di morti e circa 300,000 sfollati, un bilancio a cui si aggiunse la distruzione nelle due regioni, che rallentò a lungo lo sviluppo di Abkhazia

---

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Human Rights Watch, *Georgia/Abchazia: violation of the laws of war and Russia's role in the conflict*, Vol. 7 n°7, March 1995. <https://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm>

<sup>54</sup> MacFarlane, S. Neil, Larry Minear, and Stephen D. Shenfield. *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Brown University, Providence, 1996, pp. 22-23.

ed Ossezia Meridionale, rimaste senza infrastrutture e praticamente isolate nel contesto regionale. Il definitivo incrinarsi delle relazioni interetniche, dovuto al coinvolgimento della popolazione civile nei conflitti, rese complicato il processo di risoluzione delle controversie, compromettendo la partita per la stabilità.

### 1.3 Tentativi di normalizzazione

#### *La strada tortuosa della giustizia*

La riuscita di un processo di riconciliazione dopo un conflitto comporta la ricostruzione della fiducia tra le parti coinvolte, incoraggiando sforzi concreti per evitare un rinnovo delle ostilità. Questo non è avvenuto con successo nel caso georgiano, al contrario il clima di reciproca diffidenza ha ostacolato la riuscita di una giustizia transitoria, incentrata su meccanismi per giudicare le violazioni dei diritti umani e garantire forme di compensazione per le vittime, lasciando aperti spiragli per conflitti futuri.

Il discorso sull'integrità territoriale è rimasto avvolto in una patina di pericoloso revanscismo, accentuato dal fatto che, in mancanza di accordi per determinarne lo status, le due regioni sono rimaste con un'indipendenza *de facto*, avvicinandosi alla Federazione Russa nella ricerca di un sostegno economico e politico.

Sebbene per abkhazi ed osseti il riconoscimento dell'autonomia in epoca sovietica e le dichiarazioni d'indipendenza degli anni '90 siano diventati strumenti per rivendicare la propria sovranità, nella dottrina internazionale l'inviolabilità delle frontiere e l'integrità territoriale impediscono al principio di autodeterminazione di trasformarsi in un diritto alla secessione. Questo è spiegabile con la necessità di evitare ad ogni costo l'esplosione di moti indipendentisti, che renderebbero sempre più fluttuante la validità dei confini internazionali, creando un sistema caotico basato su decisioni repentine. La secessione dovrebbe rimanere un rimedio in caso di gravi violazioni dei diritti umani, rendendo comunque indispensabile un riconoscimento esterno che ne sancisca l'effettività, come avvenuto nel caso del Kosovo nel 2008. Il caos che sarebbe potuto emergere nel momento della transizione post-sovietica venne evitato proprio con la prassi di

riconoscere come stati indipendenti solo le Repubbliche dell'Unione, mantenendone i confini per conformarsi con le norme usate in altri casi di decolonizzazione<sup>55</sup>.

Anche se per gli abkhazi il diritto all'indipendenza venne rivendicato sulla base di un passato status di Repubblica sovrana, questo precedente non poteva diventare un parametro per il riconoscimento nel moderno diritto internazionale, visto come in molti altri casi i bolscevichi crearono o eliminarono in modo imprevedibile entità autonome<sup>56</sup>. Fino al riconoscimento russo nell'agosto 2008 la situazione nelle due regioni rimase congelata, lasciando spazio a singhiozzanti tentativi per raggiungere accordi di pace. A lungo gli strumenti disponibili si limitarono a gruppi di *peacekeeping* del CIS situati in Abkhazia ed Ossezia meridionale, monitorati rispettivamente da ONU ed OSCE. Tuttavia in questo modo venne garantita solo l'osservanza del cessate il fuoco, senza alcuna attività ulteriore per meccanismi di riconciliazione.

A differenza di quanto avvenuto per i conflitti nella ex-Jugoslavia, non vi furono processi individuali contro i crimini di guerra commessi, lasciando insoddisfatto il senso di giustizia delle vittime civili. Le modalità in cui si svolsero i conflitti, caratterizzati dalla debole presa statale sui comportamenti delle truppe e dalla presenza di gruppi paramilitari e di volontari, non facilitarono l'individuazione di una colpa soggettiva. Al contrario le violenze subite dalla popolazione vennero usate per motivare i diritti politici delle parti coinvolte, spesso sollevando pesanti accuse di una tentata pulizia etnica<sup>57</sup>. Stabilire se effettivamente ci sia stato un piano delle autorità nell'eseguire un simile attacco sistematico è molto difficile, mancando documenti che attestino chiari comandi a proposito. Tuttavia quello che emerge dai racconti dei testimoni nei report dedicati da Human Rights Watch di per sé fornisce una prova su come gli attacchi siano stati una serie di torture, uccisioni, violenze arbitrarie, avvenuti precisamente su una base etnica. L'organizzazione si schierò soprattutto contro le forze abkhaze, definite responsabili di un'ondata di vendetta, abusi e crimini di guerra scatenati contro la popolazione georgiana a Sukhumi e in altre parti dell'Abkhazia, con la chiara intenzione di forzare i

---

<sup>55</sup>Hughes, J., Sasse, G., *Comparing Regional and Ethnic Conflicts in Post-Soviet Transition States: An Institutional Approach*, 2001. *Regional & Federal Studies* 11 (3): 1-35. doi:10.1080/714004705.

<sup>56</sup>Cornell, S., E., *Small Nations and Great Powers*, 2001, Routledge Curzon. p. 149

<sup>57</sup>*Ibid.*

civili georgiani a lasciare le proprie case<sup>58</sup>. Una presa di posizione piuttosto netta, espressa anche dall'OSCE in alcuni summit tra 1994 e 1999, dove vennero aggiunte delle critiche anche per l'opposizione dei separatisti al ritorno dei rifugiati e degli sfollati, minando i tentativi fatti nel trovare soluzioni ai conflitti con degli accordi politici<sup>59</sup>.

Queste dichiarazioni causarono uno sbilanciamento verso un vittimismo di Tbilisi, aumentando una sterile politicizzazione dell'integrità territoriale nel paese, senza apportare misure concrete di dialogo. In realtà anche la parte georgiana si era macchiata di simili crimini, invadendo il territorio delle due regioni, distruggendo gli archivi abkhazi, saccheggiando e depredando i villaggi nemici, con truppe che ancora una volta si mostrarono ben coese nella scelta degli obiettivi da colpire, pur senza un preciso ordine dall'alto. La condivisione delle responsabilità è stata riconosciuta da una *fact finding mission* ONU nell'ottobre 1993, che attribuiva una violazione del diritto umanitario alle forze armate abkhaze e georgiane, così come alle truppe irregolari e ai civili che hanno preso parte alle violenze, aggiungendo come l'atmosfera anarchica abbia contribuito ad un profondo timore per la sicurezza personale<sup>60</sup>. Tuttavia mancando un riconoscimento delle proprie colpe, le speranze di riconciliare le due comunità sono diventate sempre più vane.

Per le regioni secessioniste l'attacco subito sul loro territorio rimase un torto incancellabile, rendendo assai difficile prestare fede alle promesse di Tbilisi. Alla mancanza di una presa di responsabilità per i fatti avvenuti, l'incapacità di trovare un punto d'incontro è stata causata anche dalla mancanza di un'efficace forza mediatrice, rappresentata in modo piuttosto ambiguo dalla Russia. Se da un lato il Cremlino aveva permesso la raggiunta di accordi per il cessate il fuoco, dall'altro non mancavano i sospetti che proprio dalla Russia siano partiti i rifornimenti di armi ai ribelli, soprattutto durante la guerra Abkhaza. Ancora una volta il contesto in cui si svolsero gli scontri rese

---

<sup>58</sup>Human Rights Watch, *Georgia/Abkhazia: violation of the laws of war and Russia's role in the conflict*, Vol. 7 n°7, March 1995. <https://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm>

<sup>59</sup> Si veda: OSCE, Lisbon Summit Declaration, 3-12-1996, [http://www.cvce.eu/obj/lisbon\\_summit\\_declaration\\_3\\_december\\_1996-en-968bae91-2288-432f-b3be-6916f927a73c.html](http://www.cvce.eu/obj/lisbon_summit_declaration_3_december_1996-en-968bae91-2288-432f-b3be-6916f927a73c.html)

<sup>60</sup> UN Security Council, *Fact finding mission to investigate human rights violation in Abkhazia*, October 1993. <http://undocs.org/S/26795>

molto difficile chiarire se ci sia stato un effettivo passaggio di armi e ordini militari, in quanto crisi e debolezza interna caratterizzavano anche la Federazione Russa, lasciando l'esecutivo incapace di controllare i gruppi armati. Ben più probabile è che il supporto alle regioni separatiste da parte russa arrivò da singoli reparti dell'esercito o da singole regioni e gruppi organizzati nel Caucaso settentrionale, mentre la leadership rimase propensa a garantire una mediazione<sup>61</sup>. I georgiani sembravano invece convinti che il conflitto fosse stato manipolato da Mosca per destabilizzare ulteriormente il paese, cercando di mantenere una sfera di controllo sul proprio *near abroad*, con le due regioni semplici burattini in un'ennesima strategia d'occupazione.

Tutti questi fattori hanno comportato la mancanza di una soluzione politica, lasciando irrisolta anche la crisi umanitaria che aveva colpito la popolazione georgiana fuggita dalle due regioni. La questione degli sfollati era particolarmente complessa perché senza processi di giustizia un ritorno in condizioni di sicurezza non sarebbe stato possibile, rischiando di scivolare in pericolosi scontri tra le comunità. L'interdipendenza tra la crisi umanitaria e la necessità di una soluzione politica rese il gruppo degli sfollati un punto incandescente nelle rivendicazioni territoriali, e per riflesso, nella definizione di un nuovo ordinamento per la Georgia. Risolvere la questione degli sfollati consisteva anche nell'affrontare il problema della restituzione delle proprietà e delle compensazioni di guerra, rendendo necessario un'ulteriore sforzo nel cercare punti di contatto per istaurare meccanismi a riguardo; infatti al termine dei conflitti molti degli abkhazi ed osseti fuggiti durante le guerre ritornarono nelle regioni, occupando le abitazioni integre che si erano salvate dalla distruzione, spesso proprietà dei georgiani.

#### *Alla ricerca di un accordo politico*

Sulla questione del ritorno degli sfollati georgiani alcune importanti risoluzioni vennero prese dal Consiglio di Sicurezza ONU, che già nel 1993 aveva approvato una Missione osservatrice in Abkhazia, i cui poteri vennero ampliati nel 1994 con lo scopo di permettere il ritorno in condizioni di sicurezza degli sfollati. Una prima soluzione proposta e sostenuta dalla comunità internazionale per ristabilire i rapporti tra Tbilisi e

---

<sup>61</sup>Comai, G., *Ossezia del Sud e Abkhazia dal 1989 a oggi*, OBC, 05/09/2008.  
<https://www.balcanicaucaso.org/Materiali/Ossezia-del-Sud-e-Abkhazia-dal-1989-a-oggi-42992>

Sukhumi era quella di una federazione asimmetrica, con cui ad una sovranità georgiana si accompagnassero forme di autonomia alle etnie minori.

Tuttavia la soluzione venne accolta tiepidamente nelle regioni secessioniste, che vedevano ormai solo nella completa indipendenza il rispetto dei propri diritti. A sua volta l'idea di una confederazione, sostenuta dalle autorità abkhaze come unione di due stati eguali, non venne mai veramente presa in considerazione dalla parte georgiana. Infatti come si poteva garantire un controllo sulla regione, mancando innanzitutto un controllo sui suoi confini? Una situazione di tale incertezza dal punto di vista legislativo rendeva la prospettiva di un ritorno ancora più complicata. Gli sfollati non avrebbero mai rispettato le leggi delle autorità *de facto*, rimanendo legati a Tbilisi e condividendone il desiderio di ristabilire l'integrità georgiana.

Soprattutto nel caso abkhazo il ritorno era legato all'alterarsi della composizione demografica nella popolazione. La fuga dei georgiani aveva portato ad una maggiore omogeneità etnica, visto che prima degli scontri l'etnia abkhaza rappresentava solo il 17% della popolazione nella regione. Inoltre i conflitti avevano causato la migrazione delle minoranze russe, armene e greche, che abitavano la regione e si erano trovate improvvisamente nel mezzo degli scontri<sup>62</sup>. Un ritorno di massa era osteggiato da Sukhumi perché avrebbe comportato la perdita di un controllo della scena politica, soprattutto in mancanza di un chiaro impegno georgiano a rispettare le richieste abkhaze.

La questione venne subito affrontata in un Accordo Quadripartito, siglato tra Abkhazia, Georgia, UNHCR e Federazione Russa nell'aprile 1994. Richiamandosi al diritto universale dei cittadini di poter ritornare al loro paese d'origine, venne affermata la volontà delle parti di cooperare con attività volte a garantire un processo di rimpatrio in condizioni di sicurezza. L'impegno era di evitare nel momento dell'insediamento il rischio di ripercussioni, salvo per quanti avessero preso parte agli scontri per cui non sarebbe valsa l'immunità anche da processi penali<sup>63</sup>. Anche se nell'Accordo il ritorno degli sfollati era definito come base per procedere con i negoziati, la parte abkhaza

---

<sup>62</sup> WRITENET, *The Dynamics and Challenges of Ethnic Cleansing: The Georgia-Abkhazia Case*, 1 August 1997, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6c54.html>.

<sup>63</sup> Si veda: Quadripartite agreement on voluntary return of refugees and displaced persons, in Peace Agreements Digital Collection, [www.usip.org](http://www.usip.org)

premeva per un accordo politico prima del ritorno di sfollati e rifugiati, mentre i georgiani volevano affrontare la questione nel modo opposto, ponendo il ritorno come preconditione per procedere con il riconoscimento dell'autonomia. Le autorità abkhaze alzarono un'ulteriore barriera, negando il ritorno a quanti avessero preso attivamente parte ai conflitti. Visto l'ampio coinvolgimento della parte civile durante i conflitti era molto difficile discernere chi non avesse combattuto nella guerra.

Nonostante le posizioni inconciliabili, un primo piano per permettere il rimpatrio in larga scala venne coordinato da UNHCR nel 1994. Le stime ottimistiche puntavano a far ritornare 40,000 persone nella regione di Gali, quasi l'intera popolazione che vi abitava prima dello scoppio delle ostilità. Questa zona venne scelta perché prima del conflitto risultava monoetnica, limitando il riemergere di scontri. La strategia consisteva nell'organizzare un elenco di persone potenzialmente eleggibili al ritorno, fornire materiali per ricostruire case e infrastrutture necessarie per avere standard di vita adeguati. Il piano non fu esente da critiche da parte di alcune ONG georgiane, che sottolinearono la mancanza di strumenti per analizzare le attitudini di entrambe le comunità nel promuovere un rimpatrio di massa, mostrando come l'agenzia fosse impreparata sulla realtà politica nella regione, dove la società civile non era ancora pronta per un rimpatrio<sup>64</sup>. Infatti la situazione nella regione rimaneva instabile, con le autorità abkhaze che si dimostrarono incapaci di controllare il territorio, dove continuavano attacchi sporadici contro quei georgiani che cercavano di entrare nella regione per valutare lo stato delle proprie abitazioni<sup>65</sup>.

La linea presa dall'ONU rimaneva comunque quella di favorire al più presto il ritorno, assecondando le volontà del governo georgiano. Tuttavia gli sforzi dell'UNHCR si arrestarono ben presto, nell'impossibilità di superare la mancanza di volontà delle parti nel collaborare, ma non impedendo a molti degli sfollati di attuare una sorta di migrazione transfrontaliera, inizialmente giornaliera o limitata a periodi stagionali, in seguito stabilizzatasi tra 1996 e 1997. I civili insediatisi erano costantemente sotto la pressione di attacchi da parte di gruppi criminali abkhazi, ma furono in ben 30,000 a preferire questa soluzione rispetto alla desolazione dell'accoglienza georgiana. Senza un

---

<sup>64</sup>Norwegian Refugee Council, *Profile of Internal Displacement: Georgia, Global IDP Project, 2005*, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Georgia/pdf/Georgia-April-2005.pdf>

<sup>65</sup> Ibid.

accordo che definisse chiaramente lo status delle due regioni, senza una volontà delle parti di rispettare gli impegni presi negli accordi di cessate il fuoco, questo ritorno incontrollato avrebbe comportato ancora una volta effetti mutevoli ed imprevedibili.

La prospettiva di un rinnovo delle ostilità si concretizzò nel 1998, con l'attacco di forze paramilitari georgiane nella regione. Ancora una volta la reazione abkhaza colse di sorpresa Tbilisi, ripercuotendosi anche contro gli insediamenti a Gali e causando un secondo sfollamento. Come sottolinea MacFarlane, la ripresa delle ostilità e la fuga dei georgiani fu anche prova del fallimento della cooperazione tra le forze di peacekeeping CIS e la missione ONU<sup>66</sup>. In ogni caso gli eventi del 1998 non scoraggiarono alcuni georgiani dal ritornare di nuovo a Gali, dimostrando "con i piedi" di preferire il rischio di nuovi attacchi alle condizioni di miseria che li avrebbero attesi in Georgia.

In Ossezia il ritorno venne gestito da una missione di cooperazione tra russi, osseti e georgiani, monitorata dall'OSCE, con lo scopo anche di garantire il rispetto del cessate il fuoco e l'assistenza nella ripresa socio-economica della regione. Il caso osseto all'apparenza presentava meno problemi rispetto alla vicina Abkhazia. Alcuni villaggi lungo il confine erano rimasti sotto controllo di Tbilisi in seguito all'Accordo di Sochi, inoltre il gruppo georgiano presente prima della guerra non era massiccio come in Abkhazia, ammontando a circa 26,000 persone<sup>67</sup>. Il ritorno dei georgiani in Ossezia non poneva il rischio di indebolire le strutture politiche dell'etnia locale, rimanendo una minoranza nella regione. Tuttavia a lungo sarà impossibile delineare un piano concreto per gestire un ritorno, che sarebbe dovuto avvenire specularmente a quello degli osseti fuggiti dalla Georgia durante i conflitti. La mancanza di una collaborazione rendeva molto difficile la ricostruzione della regione, rimasta gravemente distrutta e senza molte possibilità per una rapida ripresa economica. Solo nel 2002 finalmente venne emesso un

---

<sup>66</sup>MacFarlane, S. Neil, Larry Minear, and Stephen D. Shenfield. *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Brown University, Providence, 1996, p. 56-58.

<sup>67</sup> International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.



programma congiunto dedicato al ritorno e alla reintegrazione di quanti colpiti dal conflitto<sup>68</sup>.

Inoltre i rapporti tra le due popolazioni migliorarono, permettendo alcuni punti d'incontro anche grazie alla rete di commercio creata nel mercato di Ergneti, posto sul confine. Alcuni villaggi rimasti sotto il controllo georgiano, soprattutto nella regione di Akhagori, ritornarono ad avere una popolazione mista georgiano-osseta, con un totale di circa 20,000 georgiani presenti nella regione<sup>69</sup>. Il caso osseto dimostra come, al di là dei piani politici, la chiave per garantire meccanismi per la risoluzione delle controversie passasse attraverso l'interazione tra le comunità, facendo sperare in una possibile normalizzazione. Tuttavia il conflitto era ancora congelato, rappresentando un ostacolo in cui la leadership georgiana sarebbe inciampata di nuovo.

#### 1.4 Oltre l'Inguri

##### *Ritorno o integrazione? La responsabilità statale*

Uno dei principi che differenziano il problema dello sfollamento interno da altri fenomeni migratori è la responsabilità degli stati di provvedere in modo adeguato ad affrontare l'emergenza<sup>70</sup>. Infatti, pur non attraversando confini internazionali, gli sfollati si trovano in condizioni molto più vulnerabili rispetto a quelle del resto della popolazione. La fuga può avvenire in modo improvviso, senza il tempo necessario per raccogliere i propri averi, spesso portando a lunghi viaggi per raggiungere luoghi sicuri, dividendo intere famiglie. Di conseguenza, per permettere gli stessi diritti che spettano al resto della popolazione, saranno i governi a dover garantire adeguate misure di protezione ed assistenza.

---

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

Senza l'assegnazione di alloggi o piani concreti per l'integrazione nelle comunità ospitanti le differenze socio-economiche aumenteranno, in una disparità che sarà difficile da sradicare. Una seconda soluzione al problema dello sfollamento consiste ad un ritorno in condizioni di sicurezza nelle zone d'origine. Questa opzione è realizzabile in pochi casi, spesso i gruppi di sfollati sono stati perseguitati su base etnica o religiosa, rendendo il ritorno impossibile senza un profondo lavoro di avvicinamento e riconciliazione. Inoltre i negoziati seguono un conflitto spesso richiedono lunghi periodi di gestazione, a volte interi anni, durante i quali vanno in ogni caso elaborate strategie di pronto intervento per affrontare questa emergenza umanitaria. Ritorno o integrazione in entrambi i casi vedono molto spazio lasciato all'intervento dello stato, che con le sue direzioni può condizionare la possibilità di permettere condizioni per il ritorno e garantire il sostegno per una pronta assistenza.

In Georgia attorno la questione degli sfollati è risultata in un duplice stallo. Al posto di strategie effettive per migliorarne la situazione, l'integrazione è stata a lungo considerata dal governo come una soluzione che avrebbe compromesso le rivendicazioni di sovranità sulle regioni secessioniste. Nella loro vulnerabilità gli sfollati erano simbolo quotidiano della mutilazione del territorio e delle barriere al dialogo con abkhazi ed osseti. Il loro inalienabile diritto al ritorno veniva sottolineato dalle autorità georgiane e dalla comunità internazionale, rallentando però un importante passaggio da sfollati a cittadini. Anche se era ormai chiaro che un ritorno in larga scala non sarebbe stato possibile, non vennero assicurate soluzioni durevoli per affrontare questo problema. Non solo l'impreparazione delle istituzioni statali nell'affrontare l'emergenza, ma anche la difficile congiuntura economica avevano reso il governo georgiano sempre più distante dai bisogni di questo gruppo. Nella Georgia indipendente c'era tutto quello che potesse rallentare il sostegno agli sfollati: la crisi economica della transizione, il peso della guerra civile sul potere politico, il risentimento dato dalla perdita di territori strategici per il controllo delle frontiere. Questi fattori plasmarono il modo in cui gli sfollati cercarono di sviluppare strategie per adattarsi autonomamente sul territorio, permettendoci di capire come mai a lungo le difficoltà risultarono ben maggiori rispetto a quelle del resto della popolazione, nonostante al momento dell'arrivo condividessero simili condizioni di povertà.

### *La risposta all'emergenza umanitaria*

Se l'Abkhazia era una regione paradisiaca, una natura rigogliosa stretta in una striscia di mare, abbandonare questo territorio a causa di un conflitto improvviso e arrivare nel caos di un paese sull'orlo del fallimento lasciato un ulteriore segno nel trauma subito da molti sfollati. La loro fuga avvenne attraversando il fiume Inguri, che divide la regione dal resto della Georgia: basta pochissimo per raggiungere Zugdidi, capoluogo della Mingrelia, dove molti si riversarono nel settembre 1993. La regione era ancora piegata dallo scontro tra Zviadisti, sostenitori di Gamsakhurdia, e la guardia nazionale. Mancando zone per il riparo alcuni proseguirono verso centri urbani come Kutaisi o Tbilisi, anche se la stessa capitale aveva ben poco da offrire oltre alle macerie rimaste dopo la guerra civile, che aveva portato le barricate nelle vie principali. Per chi non si trovava così vicino al fiume, la fuga era stata un lungo viaggio attraverso le montagne di Svaneti, cercando di raggiungere Mestia e da lì Tbilisi. Un viaggio organizzato con mezzi di fortuna, descritto dalla missione ONU come catastrofico a causa della mancanza di cibo e riparo, dal rischio di subire attacchi di banditi presenti in quelle zone<sup>71</sup>.

Inizialmente gli insediamenti si concentrarono nelle zone adiacenti al confine con le due regioni, nelle città di Zugdidi e Senaki, lentamente raggiungendo anche i centri urbani di Tbilisi e Kutaisi. Queste divisioni rispecchiavano parzialmente le zone d'origine, specialmente nel caso di Zugdidi rimaneva molto forte il legame con la regione di Gali, rendendone piuttosto fluido l'andamento oltre il confine. Kutaisi invece aveva un largo gruppo di sfollati proveniente dal distretto di Ochamchire, in quanto durante la guerra erano stati messi a disposizione forme di trasporto tra le due città, inoltre si era sparsa la voce che in città vi fossero molti più edifici a disposizione per alloggiare<sup>72</sup>. Mancando le risorse per definire una vera e propria politica di assistenza, la risposta del governo all'emergenza umanitaria fu l'apertura degli edifici pubblici come rifugi temporanei per gli sfollati. Quella che doveva essere una strategia momentanea diventò la norma, contribuendo ad isolare sempre di più gli sfollati dal resto della popolazione. Questi edifici costringevano decine di famiglie a condividere spazi comuni, non essendo adibiti ad essere abitati a lungo termine spesso non raggiungevano standard necessari ad avere

---

<sup>71</sup>UN Security Council, *Fact finding mission to investigate human rights violation in Abkhazia*, October 1993. <http://undocs.org/S/26795>

<sup>72</sup> Ibid.

normali qualità di vita. Il distacco tra gli sfollati e il resto della popolazione si rendeva così evidente davanti agli hotel, alle scuole, agli ospedali gremiti, che lentamente cadevano a pezzi, ma che potevano essere riparati solo con mezzi di fortuna.

Le stime su quanti arrivarono erano piuttosto inaffidabili, visto come la pressoché inesistente amministrazione georgiana non aveva potuto organizzare nessun meccanismo per registrare i profughi. La loro costante migrazione interna, alla ricerca di migliori alloggi o nella speranza di un lavoro, ha contribuito a rendere più difficile questo processo. Open Society Foundation nel 1995 riporta la presenza di circa 280,000 sfollati nel territorio georgiano, un dato usato anche dall'ONU nei suoi report ufficiali<sup>73</sup>. Nel marzo 1997 il Governo Georgiano affermò che erano 268,072 gli sfollati abkhazi presenti in Georgia, dato criticato dalle autorità abkhaze, che riportavano come secondo l'ultimo censimento sovietico del 1989 fossero 239,900 i georgiani presenti nella regione. Alcuni inoltre non avevano mai lasciato la regione, rendendo impossibile un numero così elevato di sfollati<sup>74</sup>. Il fatto che non tutti i georgiani avessero abbandonato l'Abkhazia viene sostenuto anche da Catherine Dale, in quegli anni parte della rappresentanza ONU in Georgia. Secondo Dale alcuni georgiani appartenenti a nuclei familiari misti avrebbero deciso di non schierarsi contro le truppe locali, senza rischiare di mettere a repentaglio la propria vita<sup>75</sup>.

Di fatto un processo di registrazione che permettesse dati affidabili sull'estensione del fenomeno arriverà solo nel 2007, grazie all'impegno del nuovo governo Saakashvili, che rese il Ministero dei Rifugiati un punto di riferimento per le necessità di questo gruppo. La nuova registrazione terminò nell'aprile 2008, riportando un totale di 218,858 sfollati nel paese, dei quali 206,538 provenienti dall'Abkhazia e circa 12,320 dall'Ossezia del Sud<sup>76</sup>. Un numero minore rispetto a quanto dichiarato inizialmente, se

---

<sup>73</sup> Open Society Foundation, *Forced Migration: Repatriation in Georgia*, June 1995.

<sup>74</sup> Norwegian Refugee Council, *Profile of Internal Displacement: Georgia*, 2005, Global IDP Project, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Georgia/pdf/Georgia-April-2005.pdf>

<sup>75</sup> WRITENET, *The Dynamics and Challenges of Ethnic Cleansing: The Georgia-Abkhazia Case*, 1 August 1997, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6c54.html>.

<sup>76</sup> European Union, UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009, pp. 10, <http://www.unhcr.org/4ad827f59.pdf>

si conta come lo status di sfollato valesse anche per bambini nati in Georgia dopo le guerre, portando ad un aumento e non alla diminuzione del conteggio totale. La mancanza di volontà delle autorità di ottenere dati corretti sulla situazione degli sfollati mostra quasi un tentativo di gonfiare le proporzioni di questo fenomeno, fatto che non rimarrà limitato all'amministrazione Shevardnadze, ma riguarderà anche i successivi governi.

### *Nel caos economico*

La popolazione georgiana inizialmente si era dimostrata disponibile ad alloggiare temporaneamente gli sfollati. Quasi la maggior parte tra 1993 e 1994 vennero ospitati da parenti o conoscenti, ma il peso della crisi economica era tale che molte famiglie si trovarono costrette ad interrompere questa assistenza dal basso, aprendo la strada alla tempestiva soluzione dei centri collettivi<sup>77</sup>. Se su tre milioni di abitanti il 6% della popolazione era stato colpito dallo sfollamento, il restante doveva fare i conti con il completo collasso del sistema statale. Il passaggio dall'economia pianificata causò un'allarmante disoccupazione, a cui si aggiunse la penuria dei principali generi alimentari, il fallimento completo della rete dei servizi sociali e una dilagante corruzione. Nonostante appartenessero allo stesso gruppo etnico e partissero da una simile condizione di povertà, per molto tempo la società non riuscì ad assorbire gli sfollati, dovendo badare alle proprie condizioni materiale. Non mancarono anche le critiche al governo e alle agenzie internazionali per le risorse destinate a questo gruppo, persino il loro alloggiare in edifici pubblici venne descritto da alcuni media georgiani come un'invasione<sup>78</sup>.

Queste forme di ostilità contribuirono a limitare la rete sociale degli sfollati alle famiglie presenti nei centri d'accoglienza, rendendo sempre più pesante il peso della fuga e la discesa in un circolo di passività. Bloccati in un contesto che non gli apparteneva, senza nessun contatto con la loro vita passata, molti passavano le giornate

---

<sup>77</sup>MacFarlane, S. Neil, Larry Minear, and Stephen D. Shenfield. *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, 1996, Brown University, Providence, pp.22-23.

<sup>78</sup> Rekhviashvili, L., *Survival Strategies of the Poor and Marginalised — The Case of Internally Displaced People in Georgia* Author, *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 15 (1):123–35, 2012.

nella speranza di poter finalmente tornare alle loro case. L'isolamento e la retorica di una guerra persa crearono uno stallo che colpì soprattutto gli uomini, incapaci di riadattare la propria dimensione sociale alle nuove circostanze. La fuga improvvisa non aveva lasciato il tempo di provvedere per i documenti necessari ad attestare la propria occupazione, di fatto cancellando gran parte della storia personale e rendendo necessario ricollocarsi in un diverso luogo e soprattutto in un diverso momento storico. Inoltre la passività era incoraggiata anche dalle aspettative riposte in un sistema di assistenza, che durante l'Unione Sovietica aveva abituato i cittadini a poter contare sul funzionamento di uno stato sociale a tratti inadeguato, ma garantito per tutti<sup>79</sup>.

Nonostante questi gravi motivi d'insicurezza, vi furono anche tentativi di provvedere autonomamente alla propria condizione, senza attendere passivamente un intervento del governo. In uno studio dedicato all'effetto del conflitto sulle donne, condotto nel 2000 da *US Aid*, emerge come nei primi anni dello sfollamento le donne si dimostrarono molto più rapide nell'affrontare le difficoltà quotidiane, cercando in ogni modo di provvedere al sostentamento delle proprie famiglie. La volontà di adattarsi, senza lasciarsi condizionare da vuoti discorsi politici o nella speranza di ritornare alle proprie case, porta le donne ad emergere tra le pieghe del commercio informale, che in quel periodo aveva preso sempre più piede nel paese<sup>80</sup>. Questo consisteva nel vendere prodotti agricoli o qualsiasi altro tipo di oggetti nei *bazaar*, presso le stazioni ferroviarie o lungo le strade della capitale. Il governo ha più volte cercato senza successo di arginare il fenomeno, che ancora oggi riguarda non solo gli sfollati, ma anche altri gruppi vulnerabili nella società georgiana.

Oscillando tra la debolezza delle istituzioni e una dilagante corruzione, il governo Shevardnadze non è riuscito a fare molto per favorire l'integrazione degli sfollati, né garantire loro migliori condizioni di vita. Lasciati come cittadini di seconda categoria ai margini della società georgiana, dipendenti dalle decisioni delle autorità e soprattutto in balia di una retorica che premeva sul loro diritto al ritorno. Vedendosi privati delle

---

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Buck, T., Morton, A., Nan, S. A., Zurikashvili, F., *Aftermath: Effects Of Conflict on Internally Displaced Women in Georgia*, U.S. Agency for International Development, no. 310, 2000.

possibilità di ricostruire la propria vita, per molti non restò che attendere il momento in cui l'Abkhazia sarebbe ritornata ad essere parte della Georgia. Paradossalmente non vennero mai completamente dimenticati, ma rimasero sempre al primo posto nell'agenda delle questioni da discutere durante gli sporadici negoziati con le autorità *de facto*. Soprattutto dopo il cambio di governo innescato dalla Rivoluzione delle Rose, ritornarono parte attiva nel discorso politico a causa delle rinnovate spinte per l'integrità territoriale, ma anche con una strategia concreta che ne assicurasse i diritti in quanto cittadini georgiani.

## Capitolo II

### Via dalla città. Il lato periferico dello sfollamento

#### 2.1 Il ruolo delle istituzioni: Governo in esilio e Ministero dei Rifugiati

##### *L'ombra dei conflitti nella costruzione di uno stato moderno*

Con l'adozione della Costituzione nell'Agosto 1995 la Georgia venne proclamata uno Stato indipendente ed indivisibile. Sin dall'inizio del documento l'attenzione si pose sulla dimensione geografica del paese, prima ancora che sulla definizione di una forma di governo. Il primo articolo infatti recitava:

- 1) Georgia shall be an independent, unified and indivisible state, as confirmed by the Referendum of 31 March 1991, held throughout the territory of the country, including the Autonomous Soviet Socialist Republic of Abkhazia and the Former Autonomous Region of South Ossetia and by the Act of Restoration of the State Independence of Georgia of 9 April 1991.
- 2) The form of political structure of the state of Georgia shall be a democratic republic.
- 3) "Georgia" shall be the name of the state of Georgia.

[Costituzione della Georgia, 1995, Cap. 1, Art.1<sup>81</sup>]

Pur disconoscendo ogni aspirazione indipendentista, le speranze per la riunificazione con Abkhazia ed Ossezia del Sud era prevista attraverso forme di autonomia regionale, che andavano a rafforzare l'idea di uno Stato georgiano unito. Alcuni mesi dopo l'approvazione del documento Eduard Shevardnadze venne eletto alla presidenza del paese, con una schiacciante maggioranza di voti<sup>82</sup>. Dopo la necessaria parentesi del Consiglio di Stato seguita alla fuga di Gamsakhurdia, la sovranità della Georgia moderna era stata ripristinata con un esecutivo apparentemente stabile, ma senza un territorio effettivo su cui potesse esercitare la propria giurisdizione. Inoltre la presenza di forze non governative e di gruppi paramilitari rendevano indispensabile mantenere un potere forte per contenere una situazione che altrimenti sarebbe stata di completa anarchia, ostacolando l'avvento di uno Stato di diritto. Corruzione e nepotismo, ma

---

<sup>81</sup> Per il testo completo della Costituzione si veda: [http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)

<sup>82</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne Ed., Roma, 2011, pp. 88-106.



anche abusi di potere e mancanza di libertà politiche, rimasero una costante nel primo periodo d'indipendenza, creando un difficile percorso di transizione<sup>83</sup>. Il nuovo presidente si dimostrò comunque molto abile nel delineare una politica estera che bilanciassero i rapporti tra Federazione Russa e il mondo Occidentale, in un modo sottile ed evitando gravi crisi geopolitiche. Se nel 1993 acconsentì, in parte per questioni di sicurezza interna, ad entrare nel CIS, verso la fine del 1999 venne firmato un Partenariato di Cooperazione con l'Unione Europea, primo passo di un percorso che avrebbe visto una netta accelerazione dopo la Rivoluzione delle Rose<sup>84</sup>.

Per quanto riguarda i rapporti con le regioni secessioniste, l'impatto delle guerre sarà accompagnato da alcuni scontri occasionali e da un rallentamento nei processi di normalizzazione, anche se la situazione rimase abbastanza contenuta fino all'*escalation* nell'agosto 2008. Questi sporadici scontri vanno inseriti nel contesto di debolezza dello stato georgiano e in generale di tutta la regione Transcaucasica, in cui la ripresa dopo il crollo sovietico venne compromessa dalla mancanza di forme di cooperazione interna, che permettessero di sviluppare sistemi di sicurezza comuni. Se Armenia, Turchia ed Azerbaijan formavano un triangolo pericoloso, con la contesa per il Nagorno-Karabakh e il trascinarsi delle dispute storiche tra Erevan ed Ankara, la relazione tra Georgia e Russia subì un brusco arresto dopo l'ascesa al potere di una *leadership* decisamente filo-occidentale, in contrasto con la strategia russa di assicurarsi una sfera d'influenza lungo i propri confini.

Tra un difficile contesto regionale e una turbolenta politica interna, il percorso di costruzione nazionale georgiano sarebbe stato mutevole, per certi versi non ancora perfettamente conclusi. In quest'ottica possiamo analizzare i tentativi d'integrazione degli sfollati interni del paese come uno specchio per il rafforzamento delle capacità governative, oltre che della mancata distensione nelle dispute territoriali. Prima di descrivere le modalità con cui il governo Shevardnadze affrontò questa questione, va considerato come una chiara strategia in materia sarebbe stata possibile sul piano

---

<sup>83</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 9-10 <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

<sup>84</sup> Whitman, R. G., Wolff, S., *The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications*, 2010, *International Affairs*, 86 (1):87-107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00870.x>.

internazionale solo nel 1998, con la formulazione delle *Linee Guida ONU*. Questo documento, pur essendo non vincolante, rappresentava una svolta nel dare maggiore spazio alla categoria degli sfollati nell'analisi dei fenomeni migratori, ponendo l'enfasi sull'importanza della responsabilità statale per affrontare i problemi conseguenti.

Organizzare un sistema d'accoglienza funzionante significava disporre di una forte compagine statale, quasi un miraggio nella Georgia post-sovietica. Un primo quadro giuridico venne stabilito nel 1996 con la *Legge sugli sfollati interni-individui perseguitati*, un importante traguardo nel definire le basi per l'assegnazione di questo status e dei benefici conseguenti. Nella legge si definiva «sfollato interno» come:

Citizen of Georgia or stateless person permanently residing in Georgia, who was forced to leave his place of permanent residency and seek asylum within the territory of Georgia due to the threat to his life, health and freedom or life, health and freedom of his family members, as a result of aggression of a foreign state, internal conflict of mass violation of human rights or as a result of events determined by the paragraph.<sup>85</sup>

La definizione era abbastanza ristretta, limitando il riconoscimento dello status solamente a chi avesse lasciato Abkhazia ed Ossezia meridionale, senza contemplare per esempio i gruppi colpiti dagli effetti di gravi catastrofi naturali, che rientrerebbero sempre in questa categoria. Secondo quanto delineato dalla legge con il riconoscimento si aveva diritto ad un compenso mensile su base individuale, inizialmente non molto sostanzioso, ma progressivamente aumentato sino ad arrivare all'odierna cifra di 45 lari, equivalenti a circa 20\$ al mese<sup>86</sup>. Accanto al compenso mensile lo Stato si impegnava a garantire alloggi gratuiti, fornire luce e gas, oltre che assicurare la giusta assistenza per inserirsi nel tessuto socio-economico<sup>87</sup>. Lo status veniva suggellato con il rilascio di una tessera accompagnata da una fotografia, valida come documento identificativo, necessario anche per evitare che una stessa persona venisse registrata più di una volta.

---

<sup>85</sup> Law on IDPs, 1996, L. No. 335-II S, Art 1.  
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5531>.

<sup>86</sup> World Bank, *Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A Poverty and Social Impact Analysis*, no. February:1-78. 2016  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>.

<sup>87</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

Tuttavia per ricevere la tessera era necessario essere in possesso di documenti con cui attestare la propria identità, in molti casi andati persi durante la fuga o non recuperabili. Inoltre senza effettuare la registrazione della propria residenza i benefici riconosciuti nella legge non potevano essere assegnati, causandone la revoca nel caso di trasferimento all'estero o nelle regioni del paese in cui la legge non era applicabile, una chiara allusione ad Abkhazia ed Ossezia del Sud<sup>88</sup>. In questo modo pur riconoscendo l'impegno statale per garantire il diritto al ritorno, venivano privati di assistenza diretta quanti già avevano ripreso possesso delle proprie case nelle regioni separatiste.

La risoluzione dei problemi più impellenti, come fornire alloggi adeguati e soprattutto affrontare l'ingente povertà che colpiva il gruppo, non venne contestualizzata con provvedimenti concreti. La permanenza nei centri collettivi, edifici che avevano rappresentato una soluzione rapida ed economica all'emergenza umanitaria, nel lungo periodo si era rivelata dannosa. La concentrazione di molte persone in spazi angusti comportava un elevato stress psicologico, creando una spirale di attesa e frustrazione. La maggior parte di questi edifici erano quasi in rovina, sovrappopolati e soprattutto relegati a zone isolate, rafforzando l'idea che questo gruppo fosse stato lasciato ai margini in attesa di un ritorno.

Oltre alla difficile questione degli alloggi, alcuni dei punti contenuti nella legge non erano attuabili a causa di contrasti con altre legislazioni interne, esito di un imperfetto coordinamento nel sistema giuridico. Tra i benefici corrispondenti allo status di sfollato vi era il diritto di detenere un appezzamento di terreno per uso temporaneo senza dover versare alcuna imposta<sup>89</sup>. Tuttavia gli emendamenti necessari ad assicurare l'esercizio di questo diritto non vennero inseriti nelle leggi fiscali che regolavano le proprietà fondiarie<sup>90</sup>. Non possedere terreni coltivabili veniva limitata anche le possibilità di produrre e vendere prodotti agricoli, privando questo gruppo di una fonte di sostentamento.

Un'ulteriore linea sottile che separava gli sfollati dal resto della popolazione era la

---

<sup>88</sup> Law on IDPs, 1996, L. No. 335-II S, Art 6.  
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5531>.

<sup>89</sup> Law on IDPs, 1996, L. No. 335-II S, Art 5, h.  
<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5531>.

<sup>90</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDPs Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, pp.14-15.  
<http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.

mancanza del diritto di voto, secondo l'idea che non avrebbero avuto bisogno di forme di diretta partecipazione politica, poiché già disponevano dei loro rappresentanti nel Governo in esilio. Questo gruppo era formato dagli undici parlamentari georgiani che ai tempi della Repubblica Autonoma di Abkhazia avevano avuto diritto ad un seggio nel Soviet regionale sulla base di proporzioni etniche, per poi essere automaticamente rieletti in Georgia dopo le guerre. In questo modo veniva reso inesercitabile un diritto fondamentale per uno stato democratico, prova della difficoltà nel garantire forme di sovranità popolare nel paese e della percezione dello sfollamento come un fenomeno temporaneo. Solo nel 2001 gli sfollati vennero ammessi a votare per le elezioni locali, grazie ad un emendamento del codice elettorale, a cui nel 2003 venne aggiunto il diritto a votare per le elezioni parlamentari<sup>91</sup>. Il Governo in esilio si frappose in molte altre questioni che sarebbero state prerogativa statale, creando una struttura parallela al normale funzionamento del Ministero dei rifugiati; palesandosi in più di un settore come forma di mediazione tra Governo e sfollati, divenne un simbolo per l'inerzia che circondava lo sfollamento a partire dal riconoscimento delle autorità competenti.

### *La struttura istituzionale*

Stando a quanto riportato nella Legge del 1996 e nei suoi successivi emendamenti il punto focale per gestire l'emergenza sarebbe stato il Ministero degli sfollati interni e dei rifugiati (MRA), con il compito di provvedere ai bisogni quotidiani del gruppo come la distribuzione dell'assistenza mensile o garantendo trattamenti medici gratuiti<sup>92</sup>. Invece di avere sin da subito un ruolo chiaro e centrale il MRA era rimasto adombrato dalla presenza del Governo in esilio, portando ad una netta divisione tra settori destinati ai cittadini georgiani e agli sfollati. Questo avveniva per esempio nell'organizzazione del servizio scolastico, che tra 1995 e 2005 prevedeva ben 45 "scuole pubbliche Abkhaze", destinate agli sfollati e con a disposizione minori risorse e soprattutto strutture

---

<sup>91</sup> Mooney, E., Balkees J., *The Voting Rights of Internally Displaced Persons: The OSCE Region*, 2004, Washington, pp. 32-41. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105\\_osce.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf).

<sup>92</sup> Law on IDPs, 1996, L. No. 335-II S, Art 8. <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5531>.

fatiscenti, anche se con l'effetto positivo di fornire posti di lavoro a quanti prima della fuga si occupavano dell'insegnamento<sup>93</sup>.

Per quanto riguarda l'orientamento politico, il Governo in esilio divenne con il tempo ambigua rappresentanza di una linea che marciava sul diritto al ritorno, senza provvedere a lasciare spiragli per forme di riconciliazione. Alcune agenzie internazionali come *Conciliation Resources* arrivarono persino a definire questo organismo uno spauracchio creato appositamente da Shevardnadze per intimidire le autorità *de facto*<sup>94</sup>. Tamaz Nadareishvili, capo del Governo in Esilio per tutta la durata del governo Shevardnadze, era effettivamente sostenitore di una risoluzione netta della questione territoriale, bollando come traditori e codardi quanti erano ritornati nella regione di Gali sotto controllo delle forze nemiche<sup>95</sup>. Cercando di suscitare l'interesse internazionale sulla questione, iniziò una campagna per far riconoscere il genocidio compiuto dalle forze ribelli abkhaze ed ossete in terra georgiana, sempre nel tentativo di rendere la questione degli sfollati uno strumento politico con cui delegittimare le autorità secessioniste. Più volte simili appelli vennero bloccati dall'ONU, una scelta motivata con il bisogno di stemperare le evidenti tensioni tra le parti, che invece di accuse reciproche avrebbero dovuto dimostrare molta più volontà nell'agire pacificamente ai fini della riconciliazione<sup>96</sup>.

Il potenziale che il coinvolgimento del Governo in esilio avrebbe potuto apportare nel processo di riconciliazione fu praticamente nullo, vista la sua opposizione alla ripresa di normali relazioni tra le comunità. La partecipazione dei gruppi coinvolti dal

---

<sup>93</sup> Kabachnik, P., Mitchneck, B., and Regulska, J., *Return or Integration? Politicizing Displacement in Georgia*, In Nodia, G. and Stefes, C. H. eds. *Security, Democracy and Development in the Southern Caucasus and the Black Sea Region*, Bern, Peter Lang, 183-204, 2015. [https://www.researchgate.net/publication/301698740\\_Return\\_or\\_Integration\\_Politicizing\\_Displacement\\_in\\_Georgia](https://www.researchgate.net/publication/301698740_Return_or_Integration_Politicizing_Displacement_in_Georgia)

<sup>94</sup> Conciliation Resources, *Out of the Margins. Securing a Voice for Internally Displaced People: Lessons from Georgia*, 2009, pp. 15-17, [http://www.c-r.org/downloads/Out\\_of\\_the\\_Margins\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Out_of_the_Margins_2009_ENG.pdf).

<sup>95</sup> Kabachnik, P., Mitchneck, B., and Regulska, J., *Return or Integration? Politicizing Displacement in Georgia*, In Nodia, G. and Stefes, C. H. eds. *Security, Democracy and Development in the Southern Caucasus and the Black Sea Region*, Bern, Peter Lang, 183-204, 2015. [https://www.researchgate.net/publication/301698740\\_Return\\_or\\_Integration\\_Politicizing\\_Displacement\\_in\\_Georgia](https://www.researchgate.net/publication/301698740_Return_or_Integration_Politicizing_Displacement_in_Georgia).

<sup>96</sup>RFE/RL, *Caucasus Report: February 2, 1999. UN Security Council Disappoints Georgian Displaced Persons*, <https://www.rferl.org/a/1341978.html>.

conflitto nella parte delle trattative informali dei negoziati è considerata uno dei procedimenti con cui dare luce alle posizioni delle parti colpite in modo equilibrato. Garantire la riuscita dei negoziati sarebbe stato nell'interesse degli sfollati, e dunque anche del Governo in esilio, essendo l'unica via per permettere un ritorno nelle zone d'appartenenza con le giuste condizioni di sicurezza. Tuttavia, come sottolinea un documento di *Brookings Institution* dedicato al ruolo dei gruppi colpiti da conflitti nei processi di riconciliazione, quello del Governo in esilio georgiano fu uno dei pochi casi in cui la linea dura sostenuta dai rappresentanti degli sfollati interni invece di esternalità positive risultò nel radicare ancora di più le posizioni delle parti coinvolte. Nel 2000, durante un incontro di negoziati informali tra membri della società civili, Nadareishvili guidò un gruppo contrario a prospettive conciliatorie e soprattutto all'integrazione degli sfollati nel paese, fattore che li avrebbe demotivati ad un ritorno <sup>97</sup>.

Senza prospettive di riconciliazione e con la continua rivendicazione di un diritto al ritorno, sia a livello istituzionale che nella pratica con la mancanza di un apparato d'assistenza, molti dei problemi che gravitavano attorno alla questione degli sfollati rimasero irrisolti durante il governo Shevardnadze. Sarà l'onda modernizzatrice della Rivoluzione delle Rose a dare nuove speranze per una rottura con questi schemi, attraverso la dialettica che puntava a realizzare aspirazioni democratiche e finalmente completare il percorso di costruzione nazionale, in cui avrebbero trovato spazio anche i gruppi più vulnerabili.

## 2.2 La Rivoluzione delle Rose e le nuove promesse

### *Prove generali di democrazia*

Prima di quelle *Rivoluzioni colorate* che scoppiarono agli inizi del ventunesimo secolo nello spazio ex-sovietico, tra Georgia, Ucraina e Kirghizistan, la Rivoluzione delle Rose iniziò con una serie di proteste pacifiche, suscitate dalle denunce di brogli elettorali

---

<sup>97</sup> The Brookings Institute, University of Bern, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace Building*, no. September 2007, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/2007\\_peaceprocesses.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/2007_peaceprocesses.pdf)

nelle elezioni parlamentari del 2003. Manifestazione dell'insoddisfazione popolare contro la corruzione della classe dirigente, il movimento avvenne in un contesto dove alla debolezza del partito dominante e alla consumata fiducia per Shevardnadze, si aggiunse la capacità dell'opposizione di controllare i media e di dare voce al malcontento nella società civile per l'inefficienza del governo<sup>98</sup>. Durante le proteste emerse la figura del carismatico Mikhail Saakashvili, figlio di una generazione che si era staccata dalle tradizioni sovietiche e guardava decisamente verso Occidente, criticando il paternalismo e la mancanza di ideali liberali della vecchia classe dirigente, oltre che il bisogno di innescare lo sviluppo del paese con il sostegno di una solida struttura economica. Sarà proprio Saakashvili ad essere eletto come nuovo presidente nel gennaio 2004, dopo le dimissioni di Shevardnadze, conquistando oltre il 90% dei voti<sup>99</sup>.

Forte di questo largo consenso la nuova amministrazione cominciò una campagna per risanare l'economia e rendere il paese più attraente agli occhi degli investitori stranieri. Grazie al binomio tra liberalizzazione e lotta alla corruzione i risultati positivi non tardarono ad arrivare, con un livello di crescita economica che si assestò su una media del 10.4% nel biennio 2005-2007, oltre che ad un netto aumento nell'Indice di Trasparenza, che faceva sembrare lontani i tempi in cui la Georgia era considerata un paese troppo colluso per garantire la riuscita degli affari<sup>100</sup>.

La ripresa economica permise una rinnovata collaborazione con i paesi occidentali anche in ambito politico, attratti dalle prospettive di stabilità che il nuovo governo offriva e dalla dialettica del neo-presidente, presentatosi come strenuo paladino dei valori democratici. Nel 2003 il paese venne incluso con Armenia ed Azerbaijan nella Politica Europea di Vicinato, un impegno di collaborazione sottolineato dalla firma del trattato di Associazione nel 2014, l'unico degli stati del Caucaso del Sud ad aver confermato un simile grado di coinvolgimento nelle strutture europee<sup>101</sup>. Un legame che Saakashvili aveva sottolineato sin dal suo discorso d'insediamento nel 2004, definendo

---

<sup>98</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne Editrice, Roma, 2011, pp. 182-186.

<sup>99</sup> Ibid, p. 128.

<sup>100</sup> Konrad Adenauer Stiftung, *The South Caucasus 2018. Facts, trends, future scenarios*. Georgia, 2013. pp. 101-117. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_35353-1522-22-30.pdf?130912141452](http://www.kas.de/wf/doc/kas_35353-1522-22-30.pdf?130912141452).

<sup>101</sup> Whitman, R. G., Wolff, S., *The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications*, 2010, *International Affairs*, 86 (1):87-107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00870.x>.

la Georgia un paese che storicamente deteneva un posto speciale all'interno della civilizzazione europea<sup>102</sup>. Questo coinvolgimento non comportava solo un aiuto nell'affrontare le conseguenze dei conflitti e nello sviluppo interno, ma rese la Georgia importante pedina nella politica di sicurezza energetica europea, grazie all'inaugurazione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan nel 2006, un primo passo per limitare la dipendenza dalla Russia per accedere alle risorse energetiche dal Mar Caspio<sup>103</sup>.

La nuova dimensione politica offrì l'opportunità di rivedere la strategia di costruzione statale anche alla luce di quelli che erano rimasti i segni più evidenti dei conflitti sul territorio, ossia le condizioni degradanti in cui vivevano ancora circa 250,000 cittadini georgiani<sup>104</sup>. Le promesse della rivoluzione nel coniugare lotta alla corruzione e crescita economica si intrecciarono con l'impegno di garantire migliori condizioni di vita all'interno del paese per il gruppo degli sfollati. I primi effetti ricaddero sul Governo in esilio, su cui gravava la fama negativa di aver contribuito più con corruzione che non con effettivi aiuti alla riuscita di un sistema d'accoglienza. Nel 2004 Tamaz Nadareishvili venne spinto a dare le dimissioni e un paio d'anni dopo il Governo in esilio delocalizzato nella gola di Kodori, ultimo baluardo georgiano rimasto in Abkhazia e oggetto in quell'anno di una breve campagna militare per assicurarne il controllo<sup>105</sup>. Questa zona era quasi completamente spopolata, con una conformazione montuosa che la rendeva difficilmente raggiungibile, creando un ostacolo naturale alle influenze che il gruppo avrebbe potuto esercitare in Georgia.

Nel risollevare questo problema furono importanti anche alcune accuse mosse dai membri della comunità internazionale contro il governo georgiano, come nel caso del report rilasciato dal Rappresentante ONU per gli sfollati interni Walter Kälin in seguito

---

<sup>102</sup> Civil.ge, *President Saakashvili's Inauguration speech*, Civil Georgia, Jan. 2004, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26694>

<sup>103</sup> European Commission, *Commissioner Piebalgs welcomes the inauguration of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline*, EU Commission Press Release Database, 13/07/2006, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-988\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-988_en.htm)

<sup>104</sup> Norwegian Refugee Council, *Profile of Internal Displacement: Georgia, 2005, Global IDP Project*, pp. 14-16, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Georgia/pdf/Georgia-April-2005.pdf>.

<sup>105</sup> Conciliation Resources, *Out of the Margins. Securing a Voice for Internally Displaced People: Lessons from Georgia*, 2009, pp. 15-17, [http://www.c-r.org/downloads/Out\\_of\\_the\\_Margins\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Out_of_the_Margins_2009_ENG.pdf).



alla visita ufficiale in Georgia nel dicembre 2005. Kälin espresse il proprio shock per le condizioni di miseria in cui migliaia di sfollati si trovavano ancora dopo anni dallo sfollamento. Pur notando come un ritorno fosse impossibile a causa dell'opposizione delle autorità *de facto* e per la precaria sicurezza nelle regioni, Kälin non mancò di sottolineare la negligenza dimostrata dal Governo Shevardnadze e l'incapacità di gestire i fondi destinati all'assistenza umanitaria, che aveva portato alla riduzione del sostegno di donatori e organizzazioni internazionali<sup>106</sup>. Un primo effetto di queste pressioni fu la risoluzione del 23 febbraio 2006 con cui venne stabilita una commissione presieduta dal MRA, che avrebbe avuto il compito di sviluppare una strategia nazionale per affrontare il fenomeno degli sfollati interni, garantendo un approccio su più livelli che coinvolgesse non solo le autorità, ma anche per i membri della società civile<sup>107</sup>. Con la dipartita del Governo in esilio il MRA venne dunque riconfermato al centro delle politiche per l'integrazione, dando la parvenza di essere un rappresentante molto più neutrale nell'affrontare la questione.

Uno dei primi incarichi del Ministero fu quello di eseguire una nuova registrazione degli sfollati presenti sul territorio, visto che gli ultimi dati attendibili risalivano al 1996<sup>108</sup>. Questo passaggio era molto importante per fornire un quadro completo sulla loro distribuzione, per poter migliorare i servizi e l'assegnazione di aiuti sulla base delle specificità riscontrabili tra le diverse fasce d'età. Svolgere un simile procedimento dopo circa un decennio dall'inizio della migrazione presentava non poche difficoltà, visti i continui cambiamenti di residenza alla ricerca di alloggi migliori o di opportunità di lavoro. Inoltre andava considerato il fenomeno dei ritorni spontanei nei distretti di Gali, Ochamchire e Tkvarcheli in Abkhazia, le cui stime esatte erano difficilmente ricavabili e vennero assestate intorno ai 45,000 civili<sup>109</sup>. Con il nuovo processo di registrazione il

---

<sup>106</sup> Kälin, W., *Georgia must act on promises to end displacement crisis*, the Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, in *Forced Migration Review*, 25, 2005, <http://www.fmreview.org/peopletrafficking/kalin.html>.

<sup>107</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

<sup>108</sup> Norwegian Refugee Council. *Profile of Internal Displacement: Georgia*. Global IDP Project, 2005, p. 36, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Georgia/pdf/Georgia-April-2005.pdf>.

<sup>109</sup> European Union, UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, pp. 31-32, 2009, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.

MRA riuscì a verificare circa 221,000 persone, anche se il Governo continuò ad utilizzare nelle comunicazioni ufficiali una stima pari a 247,000 sfollati<sup>110</sup>. Rispetto ai dati raccolti negli anni precedenti la nuova registrazione si verificò con un notevole assenteismo, dovuto anche alla difficoltà del Ministero nel diffondere le informazioni necessarie su come si sarebbe svolto il censimento, che spiegherebbe la decisione del governo georgiano di non adottare ufficialmente i dati ottenuti. Inoltre è necessario considerare l'effettiva capacità dello stato di quantificare la presenza di sfollati sul territorio. Ad esempio un ulteriore processo di registrazione venne portato a termine nell'aprile 2008, ma di nuovo non senza lacune. Nella descrizione fornita da UNHCR emerge come i funzionari incaricati nel fornire le informazioni sul procedimento non fossero stati adeguatamente preparati per questo compito. Inoltre molti anziani e disabili non vennero informati della possibilità di richiedere una visita a domicilio per effettuare la registrazione, preferendo evitare di intraprendere un lungo e dispendioso viaggio fino alle sedi regionali del MRA<sup>111</sup>.

La questione delle cifre esatte per questo fenomeno va analizzata più approfonditamente, rappresentando una variabile che è stata spesso approssimata o manipolata con scopi di natura politica. Mettendo a confronto i dati forniti da diverse organizzazioni occupatesi della situazione georgiana la stima oscillerebbe tra 250,000 e 260,000 individui. Tuttavia non sempre i criteri utilizzati nel conteggio finale vengono specificati, per esempio i residenti nella zona di Gali potrebbero venire considerati ai fini di comprendere la portata dell'iniziale ondata migratoria, ma trovandosi oltre la frontiera abkhaza non corrispondono al numero totale di sfollati presenti nel paese, pur necessitando di assistenza umanitaria visto la loro condizione di rischio non rientrano strettamente nella categoria di sfollati. Inoltre la fuga verificatasi nell'agosto 2008 aveva colpito una seconda volta parte di quanti erano ritornati in Ossezia dopo le fughe negli anni '90, circa 3,687 persone, che vennero comunque conteggiati una seconda volta

---

<sup>110</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

<sup>111</sup> European Union, and UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009, pp. 22-23, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.

nelle stime finali<sup>112</sup>. I dati presenti nella tabella seguente sono stati ricavati da alcuni dei report consultati per questo elaborato, e possono servire come esempio per le differenze, in alcuni casi marginali in altri più marcate, nella percezione del fenomeno.

Istituzione	Anno di riferimento	Dati
Norwegian Refugee Council	2004	260,000
UNHCR	2007	220,000
	2009	250,000
Brookings Institute	2011	256,100
MRA	2013	277,000
	2014	246,974
Georgian Young Lawyer Association	2014	256,843
Ombudsman Georgia	2015	273,765
World Bank	2016	259,247

Tabella 1: Dati sull'incidenza dello sfollamento in Georgia.

La variazione del totale poteva dipendere principalmente da due fattori: l'indice demografico dato dal rapporto tra nascite e decessi e la nuova ondata di sfollati nel 2008. Secondo la Legge sugli sfollati interni la revoca dei benefici conseguenti allo status era imposta nel caso di permanenze all'estero per un periodo superiore a tre mesi o con il conseguimento di un reddito tassabile pari ad almeno 1,250 GEL (circa 600\$), facendo intendere che queste condizioni potevano comportare un miglioramento della situazione personale e non rendevano più necessario l'intervento dello Stato<sup>113</sup>. Vista la scarsità di studi che analizzano dal punto di vista quantitativo le strategie adottate da questo gruppo per far fronte allo sfollamento, rimane difficile risalire a dati esatti sul reddito o sulla migrazione all'estero. La questione della "perdita" dei benefici corrispondenti allo status di sfollato potrebbe riguardare soprattutto le giovani generazioni, che hanno avuto accesso a molti più programmi per l'inserimento nel mondo del lavoro e non avevano lo stesso attaccamento alle regioni secessioniste.

<sup>112</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 186-191, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

<sup>113</sup>. World Bank, *Georgia: Transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A Poverty and Social Impact Analysis*, no. February:1-78. 2016 <http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>.

Inoltre finchè non lascia il paese, anche chi ha migliorato le proprie condizioni materiali rimane tecnicamente ancora uno sfollato, continuando a far parte di questa percentuale vulnerabile della popolazione.

Mancando chiari meccanismi per la registrazione e per l'analisi dei dati ottenuti, il fenomeno divenne facilmente manipolabile alla luce del discorso per l'integrità territoriale, portando a sollevare in ambito internazionale la presenza di un massiccio numero di sfollati per sottolineare i problemi rimasti da affrontare dopo le guerre. In questo senso appaiono controverse le dichiarazioni fatte dal Ministro degli Esteri Grigol Vashadze, secondo il quale furono ben 500,000 i civili di etnia georgiana sfollati durante i conflitti degli anni '90 <sup>114</sup>.

Al fallimento di un primo tentativo per eseguire una registrazione degli sfollati si aggiungeva anche l'incapacità di dare una soluzione al problema degli alloggi. Questa era la questione che più premeva per migliorare le condizioni materiali del gruppo, ma venne affrontata in modo impulsivo e disorganizzato dalla nuova amministrazione.

### *L'Hotel Iveria*

Nonostante le iniziali promesse della Rivoluzione, la stabilità per garantire efficaci politiche d'assistenza ben presto venne meno. Il governo delle rose non era privo di spine, e poco prima della fine del mandato presidenziale cominciarono a piovere critiche sul modo in cui era stata condotta la democratizzazione del paese. Molte delle riforme erano state affrontate in modo ambiguo, portando da un lato a grandi cambiamenti, ma senza adeguarvi le strutture interne o limitare l'accentramento del potere. Proteste pacifiche nel novembre 2007, scoppiate dopo le denunce dell'opposizione per la mancanza di trasparenza del governo, vennero contenute con l'uso di gas lacrimogeni e mezzi violenti, imponendo anche la chiusura di *Imedi TV* l'unico canale televisivo indipendente rimasto attivo nel paese<sup>115</sup>. Trovandosi nella difficile condizione di garantire almeno un secondo mandato alla propria coalizione,

---

<sup>114</sup>Vashadze, G., *Georgia's relations with Russia from 1991 to the present*, Chatham House, 13/ 10/ 2009. [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121\\_131009vashadze.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121_131009vashadze.pdf)

<sup>115</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 13, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

anche se all'interno di un contesto di debolezza ed incertezza, Saakashvili riprese il cavallo di battaglia del diritto al ritorno e del suo impegno nel ripristinare l'integrità territoriale. La nuova campagna politica venne incentrata sulla promessa che tutti gli sfollati avrebbero passato l'inverno al caldo nelle proprie case, criticando anche gli sforzi fatti da alcune organizzazioni internazionali per cercare d'integrarli nelle comunità locali<sup>116</sup>. La posizione della sua amministrazione diventava sempre più ambigua alla luce di queste dichiarazioni, da un lato assecondato le raccomandazioni delle agenzie umanitarie, dall'altro continuando ad invocare il diritto al ritorno senza rispettare gli obblighi del governo nell'assicurare soluzioni di lunga durata.

Simbolo della parziale assimilazione del concetto di responsabilità statale è la sorte dell'*Hotel Iveria*. Sorto in epoca sovietica come albergo di lusso nel centro di Tbilisi, dismesso dopo il crollo dell'Unione, l'edificio era diventato un "villaggio in verticale" dove avevano trovato riparo quanti erano fuggiti fino alla capitale<sup>117</sup>. Con il passare del tempo l'Hotel non solo era assunto a ricordo tangibile delle ferite che ancora rimanevano nel paese, ma mostrava anche l'effetto dello stato di degrado che colpiva molti dei centri collettivi. Il modo in cui l'edificio venne "abilitato" ad essere spazio condiviso per una folta comunità rispecchiava una pratica tipica per molti altri centri collettivi, in cui gli sfollati provvedevano da sé a ricavare spazi per la vita quotidiana, spesso con l'effetto di rendere gli edifici sempre più instabili dal punto di vista strutturale. Nel caso dell'Iveria la critica andava ad un'incuria che non si limitava a rimanere nelle zone periferiche, ma diventava visibile ogni giorno con la sua imponenza al centro della capitale.

Così centrale non poteva che diventare parte di quel piano urbanistico volto a migliorare la facciata di Tbilisi e in generale del paese, lanciato come simbologia dei successi della Rivoluzione delle Rose. Le riforme e la lotta alla corruzione andavano coadiuvate con una ristrutturazione che potesse essere degno palcoscenico per questo processo, anche in virtù del rilancio del paese come nuova meta turistica. Sin dal 2004 Saakashvili sottolineò il bisogno di dover fare i conti con la fatiscenza della struttura,

---

<sup>116</sup> Civil Georgia, *Saakashvili promises return of Abkhaz IDPs in months*, Civil.Ge 28/11/2007. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16450>

<sup>117</sup> Manning, P., *The Hotel/Refugee Camp Iveria: Symptom, Monster, Fetish, Home*, Trent University, <http://www.dangerserviceagency.org/doc/wips/Iveria%20Hotel%20FINAL.pdf>.

approvando il piano del gruppo *Silk Road* per acquistare l'immobile e trasformarlo in un nuovo albergo, lasciando come indennizzo a quanti abitavano nelle sue stanze un compenso di circa 7,000 \$ <sup>118</sup>. La cifra pattuita non si era rivelata sufficiente per acquistare appartamenti nel centro città, ma soprattutto venne imposta senza alcuna forma di negoziazione con gli inquilini, rappresentando di nuovo una mancanza agli obblighi di protezione dello stato <sup>119</sup>. Inoltre assegnando una compensazione in denaro si contraddiceva anche quanto affermato nella legge del 1996, con l'impegno del Governo di provvedere ad assegnare alloggi gratuiti per gli sfollati, che di nuovo venivano lasciati soli nella ricerca di riparo. Il ruolo delle autorità risultò molto ambiguo nel non considerare le necessità specifiche che avrebbe potuto avere i residenti dell'immobile, ma soprattutto nel dare un ultimatum piuttosto imperioso a chi si era rifiutato di lasciare la propria "casa". Circa 30 famiglie sino all'ultimo protestarono contro queste imposizioni, ma furono in ogni caso costrette a cercare un'altra sistemazione <sup>120</sup>. Da un lato era ovviamente necessario provvedere con alternative alla fatiscenza dei centri collettivi, ma le modalità in cui avvennero le prime privatizzazioni, che non riguardarono solo l'*Iveria*, ma anche altri centri collettivi, non erano ancora in linea con la responsabilità statali nel fornire alloggi dignitosi ed assistenza agli sfollati.

Se la trasparenza delle nuove forze dell'ordine venne sottolineata con la costruzione di stazioni di polizia in vetro, cosa potrebbe indicare la trasformazione dell'*Hotel Iveria* nel nuovo scintillante lusso dell'*Iveria Radisson Blue Hotel*? Al di là delle considerazioni politico-architettoniche, su come l'*Hotel Iveria* avesse rappresentato un passaggio dallo stile sovietico all'arrivo delle catene internazionali, in questo contesto può essere letto come un parallelo tra il periodo di Shevardnadze, dove regnava una certa indolenza nella gestione dell'emergenza umanitaria, e quello di Saakashvili, in cui la spinta per lo sviluppo avvenne con riforme dall'alto non sempre corrispondenti alle reali necessità della popolazione. L'avvento di una "Georgia moderna", dopo la "Georgia indipendente" non sarebbe stata l'ultima fermata di questo percorso di crescita, con un punto di non ritorno rappresentato dalla guerra del 2008.

---

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Lobzhanidze, T., *Georgian refugees face evictions*, 25 August 2004, <https://iwpr.net/global-voices/georgian-refugees-face-eviction>.

<sup>120</sup> Ibid.

L'approvazione di una Strategia Statale per far fronte allo sfollamento nel 2007 rappresentò sicuramente una presa di coscienza delle autorità nazionali del bisogno di creare risposte concrete a questo fenomeno. Espressione della volontà di passare da un uso superficiale della legislazione nazionale alla messa a punto di un piano che regolasse le modalità d'azione, questo processo non venne solo limitato dalla crisi di legittimazione del governo rivoluzionario nel 2007. Come le forzate evacuazioni dei centri collettivi potevano dimostrare, il dibattito interno non si era ancora completamente spostato verso una vera e propria campagna per l'integrazione.

### 2.3 La Prima Strategia Statale

#### *Coniugare ritorno ed integrazione*

La prima Strategia Statale interamente dedicata a fornire soluzioni durevoli allo sfollamento venne adottata nel 2007, elaborata da una Commissione formata da MRA e altri ministeri incaricati<sup>121</sup>. Per la prima volta veniva espressa l'intenzione di affrontare in senso quasi olistico il fenomeno dello sfollamento, con una parvenza di coordinazione tra governo, NGO e soprattutto del gruppo a cui si rivolgeva il provvedimento. Gli obiettivi della strategia erano riassunti nella creazione di condizioni per il ritorno in sicurezza degli sfollati e nel sostenere degne condizioni di vita e per il loro inserimento nella società georgiana<sup>122</sup>.

Sebbene ancora una volta l'integrazione venisse contemplata come un'alternativa al ritorno, alcuni importanti enunciati vennero fatti su come realizzare questo traguardo. Tra le questioni da affrontate immediatamente erano segnalati i bisogni di quanti ancora si trovavano ad abitare nei centri collettivi, per la prima volta riconoscendo ufficialmente come questi avessero rappresentato una soluzione d'urgenza al problema dello sfollamento, ma con il passare del tempo fosse venuta meno la loro funzione di

---

<sup>121</sup> Government of Georgia, *Decreto #47 – Approvazione della Strategia Statale*, febbraio 2007, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG\\_0.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG_0.pdf)

<sup>122</sup> Preambolo, *Decreto #47 – Approvazione della Strategia Statale*, febbraio 2007, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG\\_0.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG_0.pdf)

assistenza temporanea. Stando a quanto riportato nella strategia il 45% degli sfollati risultavano ancora bloccati in una simile condizione abitativa, suddivisi su circa 1,600 insediamenti. Chi non risultava in questa percentuale era considerato parte del settore privato, avendo trovato alloggio presso parenti o conoscenti<sup>123</sup>. Il problema andava affrontato iniziando a chiudere i centri collettivi o almeno riportandoli a condizioni ottimali, permettendo il trasferimento della proprietà agli sfollati, in un approccio che avvenisse dando la precedenza ai casi più delicati<sup>124</sup>. Un passaggio molto ambizioso, che venne quasi subito rallentato dalle difficoltà nel traslare la strategia in un piano d'azione, in parte a causa dei dissesti interni dovuti alle proteste del 2007, ma soprattutto dalla nuova emergenza umanitaria in seguito alla guerra russo-georgiana.

Per quanto riguarda la questione del diritto al ritorno, nella strategia vennero solo menzionati meccanismi per garantire l'adempimento degli obblighi presi dalle autorità *de facto* dopo la firma degli Accordi di cessate il fuoco e mai attuati:

The government of Georgia continues to work in the direction of gradual return of IDPs until the final resolution of the conflict. With the aim of achieving this, the state conducts negotiations with the parties involved in the conflict and calls upon the international community for assistance. The objective of diplomatic pressure is that the self-declared authorities fulfill their obligations in reference to the safe and dignified return of IDPs<sup>125</sup>.

Queste misure erano piuttosto vaghe e non esprimevano una nuova linea per trattare con le regioni secessioniste. Inoltre tralasciavano alcuni dei principali problemi rimasti in sospeso dalla mancata riconciliazione, come il diritto di proprietà, strettamente connesso alla questione del ritorno. Alcuni programmi vennero lanciati esternamente alla strategia nel tentativo di ripristinare questo diritto, ma risultarono più in false aspettative che in risultati concreti. Uno su tutti fu il caso del progetto *My House*, lanciato con un decreto presidenziale nel febbraio 2006, che consisteva nell'identificare grazie all'uso di tecnologie satellitari gli immobili lasciati in Abkhazia ed Ossezia del Sud, emettendo

---

<sup>123</sup> Georgia Young Lawyers' Association, *State Policy on Providing Housing for the IDPs*, 2014, Tbilisi, p. 15, <https://gyla.ge/files/news/State Policy on Providing Housing for the IDPs.pdf>.

<sup>124</sup> Cap. V, 2.2.2, *Decreto #47 – Approvazione della Strategia Statale*, febbraio 2007, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG\\_0.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG_0.pdf)

<sup>125</sup> Cap. IV, 2.2.2, *Decreto #47 – Approvazione della Strategia Statale*, febbraio 2007, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG\\_0.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG_0.pdf)



certificati che ne attestassero la proprietà<sup>126</sup>. Un simile programma era molto prematuro nel creare un legame con le dimore passate, senza mantenere alcune basi per una ricostruzione nel presente. Sebbene fosse più un trucco che usava la nostalgia per riaccendere le speranze in un ritorno, riscontrò un notevole successo iniziale, con ben 52,615 famiglie che nel giro di appena un anno registrarono le abitazioni<sup>127</sup>. Rimanendo un'iniziativa unilaterale del governo georgiano, il certificato non portava ovviamente a nessun effetto concreto.

Nonostante alcune lacune, uno dei meriti della Strategia sarebbe stato quello di affrontare il problema anche dal punto di vista delle questioni di genere, sottolineando il bisogno di effettuare un'analisi della situazione psico-fisica delle donne e di come avessero affrontato le conseguenze dello sfollamento<sup>128</sup>. Questo era un passaggio importante perché riconosceva la diversità e le necessità specifiche delle donne in simili circostanze, nel loro essere più facilmente soggette a violenze domestiche o a sostenere da sole il peso del nucleo familiare.

Purtroppo lo scoppio della crisi politica nel novembre 2007 non solo bloccò l'attuazione della Strategia, ma di nuovo fece riemergere un turbine di rivendicazioni territoriali, in parte per coprire le fragilità del governo creando un nemico senza volto su cui far ricadere il malcontento dei cittadini. Non era difficile riaccendere questa miccia, visto come i processi sociali che avevano circondato i conflitti erano rimasti piuttosto dinamici. Il contesto di iniziale speranza in cui avvenne l'elaborazione della Strategia si trasformò in poco tempo in una crisi di politica interna, di fatto riaccendendo quel dilemma di sicurezza che aveva innescato le guerre nel passato. In conclusione, bastò poco anche alla nuova amministrazione per rinserrarsi su posizioni che puntavano al ritorno come soluzione migliore e di fatto irreprensibile per questo problema. Eppure sarà proprio dagli effetti negativi della crisi politica che si arriverà finalmente alla creazione di meccanismi funzionanti per affrontare lo sfollamento, suscitando con una

---

<sup>126</sup> European Union, and UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009, pp. 30-31, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.

<sup>127</sup> European Union, and UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009, pp. 30-31, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.

<sup>128</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDP Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, p.34, <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>

nuova emergenza umanitaria maggiori pressioni sul Governo georgiano, che difficilmente poteva continuare ad ignorare il fenomeno.

*Scivolando verso un secondo conflitto.*

Nonostante sia stato un simbolo delle possibilità democratiche nei paesi ex-sovietici, Saakashvili non riuscì a garantire la distensione dei rapporti con le autorità *de facto* e la ripresa dei meccanismi di riconciliazione, facendosi trascinare nella stessa voragine che prima di lui aveva inghiottito Gamsakhurdia. I due presidenti avevano in comune una dialettica che glorificava il destino storico del paese, andando ben oltre i limiti da rispettare per mantenere una convivenza pacifica con le altre comunità etniche. Sin dal giorno del suo discorso d'insediamento Saakashvili aveva definito ripristinare l'integrità del paese l'obiettivo della propria vita, lasciando intendere che non avrebbe ammesso ostacoli per raggiungere questo fine<sup>129</sup>. Nel limbo del congelamento dei conflitti i rapporti con le leadership abkhaze ed ossete non erano mai stati completamente ristabiliti, anzi, Sukhumi e Tskhinvali spesso avevano sottolineato la volontà di unirsi con la Federazione Russa. Questo riguardava soprattutto le autorità ossete, che consideravano assolutamente fuori questione ritornare parte di uno Stato georgiano, contemplando come unica soluzione nel futuro un'Ossezia unita e non più separata tra Nord e Sud<sup>130</sup>. Azioni contrastanti non erano mancate da parte delle autorità georgiane, come la decisione di chiudere il mercato di Ergneti nel 2004, uno dei principali punti di contrabbando sul confine tra Georgia ed Ossezia del Sud, ma anche un importante luogo di incontro tra le comunità. La chiusura del mercato diede il via ad un aumento delle tensioni, sino ad arrivare a scontri armati. Analizzando quegli eventi l'*International Crisis Group* non a caso descrisse il pericolo di una simile *escalation* di violenza, che senza essere affrontata in modo adeguato avrebbero portato a gravi conseguenze per la

---

<sup>129</sup>International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, Tbilisi/Brussels, pp. 7-11 <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.

<sup>130</sup> Ibid. pp. 7-8

presidenza di Saakashvili e per le speranze della regione in un futuro migliore, spingendo la Russia verso un nuovo conflitto nel Caucaso<sup>131</sup>.

Una situazione simile si registrava nell'estate del 2006 anche in Abkhazia, dove gli scontri ricominciarono con una missione delle forze georgiane per consolidare il controllo dell'alta gola del Kodori, giustificata dalla necessità di tenere a freno i gruppi paramilitari ancora presenti nella regione, ma interpretata come una sfida alla sicurezza abkhaza<sup>132</sup>.

Il principale errore dell'amministrazione georgiana sarebbe stato dunque quello d'ignorare le relazioni con le regioni secessioniste nell'ottica di una stabilità interna, superando il limite di quello che poteva essere uno spazio di rassegnata convivenza. La situazione rimasta in sospeso dalle guerre degli anni 90 ritornò a galla, tra i timori osseti ed abkhazi di venire privati del controllo sulle regioni, ma soprattutto con la rottura di quel sistema di delicato equilibrio nelle relazioni internazionali che era stata la politica estera di Shevardnadze. Anche se la situazione resse in modo precario fino al rinnovarsi degli scontri nel 2008, rimase comunque un costante campanello d'allarme, soprattutto nel delimitare un nuovo sistema per i rapporti russo-georgiani. In questo rinnovato scenario si profilava infatti sempre più intensamente il coinvolgimento russo, in risposta al corteggiamento georgiano-europeo e all'ingerenza della NATO nella regione. Lentamente Mosca aveva tessuto nelle regioni secessioniste una rete fatta di ingenti aiuti economici, operando anche una politica di "passaportizzazione" con cui venne conferita la cittadinanza russa ai cittadini abkhazi ed osseti, favorita da una modifica alla Legge Russa per la cittadinanza nel 2002. L'ingerenza russa nel conferire documenti a quelli che fino a prova contraria erano ancora cittadini georgiani rappresentava una violazione delle pratiche di buon vicinato: per la dottrina internazionale la doppia cittadinanza poteva essere un procedimento valido solo se

---

<sup>131</sup> International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, Tbilisi/Brussels, p. 29, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.

<sup>132</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 15-17, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

riconosciuto dallo stato di appartenenza, cosa che ovviamente Tbilisi non aveva affatto contemplato<sup>133</sup>.

Senza scendere in considerazioni faziose sul tentativo russo di estendere la propria sfera di controllo verso sud, o di limitare l'ingerenza di altri attori internazionali, non può essere negato l'uso di misure coercitive da parte di Mosca negli anni precedenti allo scoppio delle ostilità, con l'effetto di provocare l'imprevedibile reazione georgiana. Tra il 2004 e il 2008 si susseguirono restrizioni del commercio tra i due paesi, colpendo soprattutto il settore vinicolo, tra i più essenziali per l'economia georgiana e che vedeva nella Federazione Russa uno storico bacino di consumatori. Nel 2006 l'allontanamento di due soldati russi da Tbilisi, con l'accusa di essere spie di Mosca, causò l'espulsione di massa dei cittadini georgiani che risiedevano nella Federazione senza documenti validi. I rimpatri furono circa 2,300, una procedura che avvenne negandone i diritti e in alcuni casi violando importanti principi umanitari, anche se le autorità russe definirono la campagna parte di una battaglia contro l'immigrazione illegale e il crimine organizzato<sup>134</sup>. Tuttavia non sfuggì come dei numerosi lavoratori stranieri presenti in Russia, provenienti principalmente dagli altri paesi del CIS e sprovvisti di permessi di soggiorno, solo i georgiani venissero colpiti così duramente.

La situazione precipitò definitivamente in un mutare del contesto politico internazionale, tra il riemergere delle dispute per l'indipendenza del Kosovo, riconosciuto nel 2008 da molti paesi Occidentali e non dalla Russia, ma soprattutto con il posticipare a data da destinarsi l'ingresso della Georgia nella NATO durante il Summit di Bucarest nell'aprile 2008<sup>135</sup>. L'avversione russa per il programma d'inserimento euro-atlantico del vicino caucasico divenne sempre più manifesta, a partire dall'incomunicabilità tra Putin e Saakashvili, divisi dalla profonda differenza tra

---

<sup>133</sup> Report of Independent International Fact-Finding Mission for Conflict in Georgia (Tagliavini Commission), v.I, September 2009, accessed June 2017. Available at [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf).

<sup>134</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, p. 18, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

<sup>135</sup> Whitman, R. G., and Wolff, S., *The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications*, 2010, *International Affairs* 86 (1):87–107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00870.x>.

la dottrina del *near abroad* invocata dal presidente russo e le visioni di una Georgia europea di Saakashvili. Sul piano militare non mancarono provocazioni, con esercitazioni parallele nel luglio 2008 localizzate pericolosamente vicino al confine russo-georgiano, con circa ottomila soldati russi presenti in Ossezia del Nord e un contingente di truppe americane, ucraine, armene ed azere in Georgia <sup>136</sup>.

In questa somma di militarizzazione, crisi politiche e volabili alleanze, gli sforzi di *peacekeeping* fatti dagli anni '90 saltarono definitivamente, rivelando il modo superficiale in cui erano state affrontate le vere cause dei conflitti. Nella notte tra 7 e 8 agosto 2008 le truppe georgiane entrarono in Ossezia del Sud, prontamente respinte dalle forze russe che invasero la Georgia arrivando fino a Gori, causando la rapida ritirata dell'esercito per raggiungere la capitale <sup>137</sup>. L'intervento russo, che dimostrò un'inaspettata organizzazione, venne giustificato per portare aiuto umanitario dopo l'attacco georgiano ai cittadini e ai *peacekeepers* russi presenti nella regione. L'attacco militare di Mosca non si fermò alla presa di controllo nell'Ossezia del Sud, ma andò a colpire altre zone strategiche nel paese, come il porto di Poti sul Mar Nero, le città di Zugdidi e Senaki nella Georgia Occidentale, ma soprattutto riaccendendo la disputa nella Valle di Kodori<sup>138</sup>. Pur rimanendo una guerra lampo i combattimenti avevano messo in luce l'odio interetnico che ancora covava tra le comunità georgiane ed ossete, manifestatosi negli attacchi indiscriminati contro i villaggi georgiani rimasti in Ossezia, rasi completamente al suolo in una preoccupante violazione delle norme del diritto umanitario<sup>139</sup>. Dopo cinque giorni di combattimenti grazie alla mediazione dell'Unione Europea venne raggiunto il cessate il fuoco, con la firma di un accordo composto da sei punti in cui era previsto l'impegno delle parti di ritirare le truppe dalle zone colpite e ristabilire la sicurezza<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne Editrice, Roma 2011, pp. 164-169

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Amnesty International, *Civilians in the line of fire. The Georgia-Russia conflict, December 2008*, pp. 9-10, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur04/006/2008/en/>

<sup>139</sup> Ibid.

<sup>140</sup> Ferrari, A., *Una nuova guerra fredda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia*, Programma Caucaso e Asia Centrale, ISPI, 30.09.2008, [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/WP\\_30\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/WP_30_2008.pdf)

Visti i contorti legami che intercorrevano tra gli attori del conflitto e le confuse circostanze che precedettero l'inizio delle ostilità, venne incaricata dall'ONU una *fact-finding mission*, capeggiata dall'Ambasciatrice Heidi Tagliavini, per verificare le dinamiche degli scontri. Secondo quanto emerge nel report della missione la condanna per aver iniziato il conflitto ricade sulle autorità georgiane, ree di aver invaso militarmente l'Ossezia meridionale. La risposta russa venne comunque bollata come spropositata, avendo violato norme internazionali e incrinato il contesto di sicurezza reciproca<sup>141</sup>.

Di fatto la guerra rappresentò un'ennesima sconfitta nel tentativo georgiano di controllare le regioni, modificando la situazione geopolitica del paese e sancendo definitivamente il fallimento delle illusioni della Rivoluzione. La classe politica si era dimostrata incapace di gestire in modo opportuno una situazione di crisi, con decisioni affrettate e prive di accurata ponderazione negando il rispetto dei principi di non belligeranza. Inoltre non erano stati fatti progressi dai tempi in cui la propaganda ufficiale si dimostrava irremovibile nel dipingere i contrasti con Sukhumi e Tskhinvali come l'asse di una contesa russo-georgiana, mancando nel riconoscere gli abusi compiuti da Tbilisi ai danni delle due regioni. Saakashvili poteva anche essere entrato in una trappola creata da Mosca, ma aveva contribuito a tessere i fili di questa trama, sperando in una provvidenza occidentale che non sarebbe arrivata.

## 2.4 Un lungo inverno: gli effetti della guerra russo-georgiana

### *L'improvviso cambio di circostanze*

Per quanto varie possano essere le interpretazioni del periodo antecedente agli scontri e il ruolo delle parti coinvolte nell'innescare il conflitto, l'epilogo per Tbilisi è stato bruciante. Le possibilità di ristabilire un controllo sulle regioni secessioniste erano scemate, così come quelle di un possibile ingresso della NATO nel Caucaso attraverso la porta georgiana. La guerra aveva mostrato anche le debolezze nel sistema di sicurezza collettivo dei principali partner georgiani, NATO ed Unione Europea, che non

---

<sup>141</sup> Report of Independent International Fact-Finding Mission for Conflict in Georgia (Tagliavini Commission), v.I, September 2009, accessed June 2017. Available at [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf).

riuscirono a fare molto per evitare che la situazione degenerasse e preferirono evitare di farsi coinvolgere militarmente. L'impulsività dimostrata nell'estate 2008 comportò anche una messa in discussione del potenziale di sviluppo democratico che il paese dimostrava, sollevando alcuni dubbi su quelli che erano stati i risultati delle Rivoluzioni colorate. La Georgia non era più un'oasi di cooperazione, ma mostrava i lati oscuri nella mutevolezza di una transizione politica che puntava a consolidare il consenso interno ripristinando con la forza il controllo sui territori autonomisti. Questo aveva di nuovo suscitato i tentativi dei leader *de facto* nel cercare in ogni modo l'indipendenza, per evitare appunto le conseguenze di un'occupazione.

Conseguenza più evidente dei conflitti rimaneva la definitiva perdita di punti di contatto con le regioni secessioniste. Il 26 agosto del 2008, rompendo l'accordo firmato poche settimane prima, il Parlamento Russo riconosceva le Repubbliche di Ossezia del Sud ed Abkhazia<sup>142</sup>. La frontiera, che prima segnava un passaggio ancora mutevole tra lo stato georgiano e i territori *de facto*, diventa una linea di divisione amministrativa, peggiorando la sicurezza di quelle famiglie che si erano stanziate nella regione di Gali e non potevano più attraversare la frontiera senza dover fare i conti con il controllo militare ai posti di blocco. Inoltre con il veto russo in seno al Consiglio di Sicurezza ONU nel 2009 venne bloccato il rinnovo dell'UNOMIG, eliminando gli strumenti internazionali a disposizione per monitorare le due regioni. Oggi a controllare la situazione lungo i confini con Sukhumi e Tskhinvali rimane solo una Missione civile dell'Unione Europea (EUMM), varata dopo la guerra con il compito di verificare il rispetto degli impegni presi con gli accordi di cessate il fuoco, ma priva del permesso di accedere agli Stati *de facto*<sup>143</sup>. L'Unione Europea era impegnata anche come mediatore, con OSCE e ONU, all'interno dei negoziati avviati nel *Geneva Peace Process*. Similmente a quanto avvenuto nel passato questo forum non diede molti risultati, con le parti che si scontravano sulle proprie irremovibili posizioni per quanto riguardava l'indipendenza delle regioni *de facto* e il ritorno degli sfollati. La guerra aveva

---

<sup>142</sup> Amnesty International, *Civilians in the line of fire. The Georgia-Russia conflict*, December 2008, pp. 5-11, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur04/006/2008/en/>

<sup>143</sup> Whitman, R. G., and Wolff, S., *The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications*, 2010, *International Affairs* 86 (1):87-107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00870.x>.

evidenziato l'estrema sensibilità russa relativamente alla propria influenza nell'area caucasica e il carattere conflittuale delle relazioni tra Mosca e le classi politiche emerse dalle rivoluzioni colorate, ma l'attacco non era stato indirizzato contro la sola Georgia; piuttosto rappresentò un monito per una maggiore prudenza nelle aspirazioni degli stati ex-sovietici verso forme di integrazione nelle strutture euro-atlantiche. NOTA

La posizione georgiana rispetto a questi avvenimenti si rispecchia nella Legge sui "Territori Occupati", varata nell'ottobre 2008, con cui venne negato il riconoscimento della sovranità alle due regioni e disconosciuti i passi fatti dalla diplomazia russa, oltre che bloccare l'accesso alle regioni a chi fosse privo di autorizzazione<sup>144</sup>. La legge in realtà ebbe anche delle ripercussioni di natura umanitaria, bloccando l'accesso delle organizzazioni internazionali alle regioni, con l'effetto di rafforzare la loro cooperazione in campo militare ed economico con Mosca e tagliandole fuori dalla pioggia di finanziamenti che arrivarono in Georgia dopo il conflitto. Infatti non avendo garantito una risposta efficace durante gli scontri, alle istituzioni europee e agli altri partner internazionali non rimase che garantire una massiccia ondata di aiuti umanitari per confermare il proprio impegno nel paese. Una politica che sembrava quasi una consolazione per non aver assecondato le speranze georgiane di un intervento esterno per ristabilire l'integrità territoriale. In seguito ad una collaborazione tra Banca Mondiale, UN e Commissione Europea, all'interno della "conferenza dei donatori" vennero assicurati al paese circa 3.5 miliardi di dollari per la ricostruzione interna e per assistere le necessità dei gruppi colpiti dalla guerra<sup>145</sup>.

Il rinnovarsi dell'emergenza umanitaria innescò un'importante cambiamento nella politica d'assistenza agli sfollati. Con i confini chiusi e l'imprevedibilità della sicurezza nel caso di un ritorno, l'unica prospettiva che restava al Governo georgiano era lanciare un coerente piano per l'integrazione.

#### *La risposta all'emergenza umanitaria*

Rispetto a quanto avvenuto negli anni '90, la guerra dei cinque giorni coinvolse anche il territorio georgiano, causando in poco tempo un massiccio numero di sfollati, oltre che seri danni alle infrastrutture. Il caos generato dalle fughe aveva rivelato preoccupanti

---

<sup>144</sup> Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne Editrice, Roma 2011, pp. 229-233.

<sup>145</sup> European Union, and UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009, pp. 36-38, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.



lacune nella difesa georgiana, come la mancanza di un piano per affrontare crisi improvvise e soprattutto nell'ignorare le conseguenze di un improvviso rinnovo delle ostilità. Questo non valeva solo per i meccanismi con cui limitare decisioni affettate in ambito militare, ma anche a livello pratico nel coordinare i diversi organi interni per rispondere alla situazione di crisi. Ad esempio, la natura caotica delle fughe durante l'avanzata delle truppe russe rese necessario affiancare al MRA il Ministero della Giustizia e la sua Agenzia per la Registrazione dei Civili per tenere nota del numero dei nuovi sfollati<sup>146</sup>. In totale dal conflitto dell'Agosto 2008 furono circa 131,169 persone a mettersi in fuga, la maggior parte riversatasi nella capitale<sup>147</sup>. La situazione era stata tanto improvvisa quanto estrema, rendendo necessario un enorme sforzo per distribuire aiuti e soprattutto evitare una psicosi collettiva data dall'avanzata delle truppe russe. Grazie all'impegno di UNHCR e di altre agenzie competenti poco dopo lo stabilizzarsi della situazione la maggior parte riuscì a tornare alle proprie abitazioni in condizioni di sicurezza<sup>148</sup>.

La prospettiva di un futuro incerto si poneva invece per quanti abitavano nei villaggi lungo i confini con la linea amministrativa, in quella che venne definita "zona cuscinetto". Il Governo georgiano preferì non garantire lo status di sfollati anche a quanti abitavano in questi villaggi, poiché non rientravano nello spazio definito "territorio occupato", ignorando come la prossimità con i territori contesi ponesse seri rischi alla loro sicurezza. La mancanza dei benefici risultanti con lo status di sfollati comportava alcuni limiti materiali nel ricostruirsi una quotidianità, ma erano soprattutto gli strascicanti effetti dei conflitti a rendere necessarie molte più attenzioni per questi ritorni. Dal 2013 le forze russe e ossete hanno cominciato ad installare fili spinati e recinzioni lungo il confine, secondo le autorità georgiane occupando parte dei territori di chi era tornato in queste zone dopo la guerra e limitandone i movimenti, con la

---

<sup>146</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, 2011, pp. 179-229.

<sup>147</sup> Morandi, M., *In fuga*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 22/08/2008, <https://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/In-fuga-42752>

<sup>148</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDP Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, pp. 14-17, <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.

conseguenza di aver costretto circa 65 famiglie ad abbandonare di nuovo le proprie case<sup>149</sup>. Per quanti non potevano più tornare in Ossezia del Sud, la realtà era quella di uno sfollamento protratto. Rispetto alla profonda crisi interna che aveva accompagnato il fenomeno nei primi anni dell'indipendenza, l'assistenza per il "nuovo" gruppo di sfollati fu abbastanza rapida, con la costruzione pochi mesi dopo la fine del conflitto di villaggi con case unifamiliari per circa 16,528 persone<sup>150</sup>. Questi insediamenti rappresentavano una soluzione durevole allo sfollamento e una presa d'atto del governo georgiano dell'impossibilità di un ritorno nel breve periodo. Alcune circostanze avevano facilitato questa risposta, come la copiosa elargizione di aiuti da parte dei benefattori internazionali. Il paese era cambiato rispetto a quando si affacciava sulla scena mondiale come ex-repubblica sovietica, diverse erano le capacità delle ONG nella regione, così come dei gruppi umanitari internazionali. Come sottolinea MacFarlane negli anni '90 i paesi del Caucaso erano considerati terre incognite, di cui molte delle organizzazioni internazionali non avevano alcuna esperienza, trovando numerosi ostacoli alla pianificazione di un aiuto umanitario<sup>151</sup>. Nonostante rappresentassero un notevole passo avanti rispetto a quello che era stato il sistema d'accoglienza nel passato, non mancarono critiche per la povertà dei materiali utilizzati e per la velocità con cui i villaggi vennero costruiti, dovendo essere pronti per l'arrivo dell'inverno. Appena un anno dopo la loro costruzione i fabbricati mostravano gravi infiltrazioni dovute all'umidità, problemi nel funzionamento delle tubature, difficoltà nel riscaldare le abitazioni che rendevano difficile la permanenza dei residenti<sup>152</sup>. Alla provvisorietà delle costruzioni si aggiungeva l'isolamento della maggior parte dei campi, concentrati nella regione di *Shida-Kartli*, limitrofa al confine con l'Ossezia meridionale.

---

<sup>149</sup> DFWatch, *Russia's South Ossetia fences now stretch 35 km*, 10/10/2013, <http://dfwatch.net/russias-south-ossetia-fences-now-stretch-35-km-38895-23251>

<sup>150</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDP Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>. P. 14-17.

<sup>151</sup> MacFarlane, S. N., Minear, L., and Shenfield, S., D., *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, 1996, Providence, pp. 1-5, <http://watsoninstitute.org/pub/op21.pdf>.

<sup>152</sup> Council of Europe, *Report on the human rights situation in the areas affected by the conflict in Georgia*, June 2009, <https://rm.coe.int/16805d0d61>.

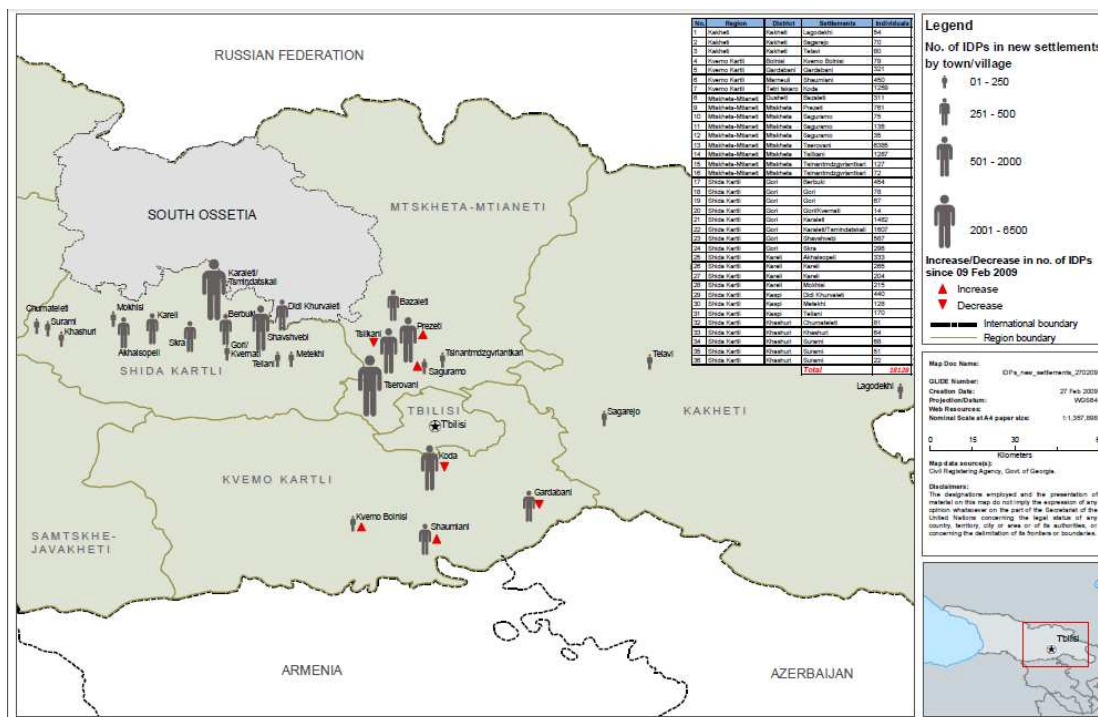


Figura 1: Disposizione dei nuovi insediamenti, febbraio 2009. Fonte: OCHA<sup>153</sup>.

In questa dimensione spaziale, così vicina alle zone di provenienza, si aggiungeva la segregazione dal resto della popolazione e dalle opportunità di ripresa in termini di benessere socio-economico. Inoltre, così come era avvenuto nel caso dei centri collettivi, nonostante disponessero di migliori soluzioni abitative, anche la seconda ondata di sfollati si trovava a subire le conseguenze di uno spaesamento dato dal nuovo contesto in cui erano stati catapultati. Una perdita di orientamento che veniva resa anche nella conformazione dei villaggi, composti nella maggior parte dei casi da blocchi di case tutte uguali, quasi come delle città fantasma in cui era impossibile non percepire un senso di precarietà.

La rapidità con cui avvenne la costruzione dei villaggi suscitò le proteste di quanti erano rimasti un ventennio in attesa di simili risposte, trovandosi ancora abbandonati in contesti pericolanti. Le condizioni di larga parte del primo gruppo di sfollati non erano affatto migliorate, anzi era deteriorate in un pericoloso stato di frustrazione e fatalismo, soprattutto davanti alle lente risposte dello stato. Come sottolineò il Consiglio d'Europa

<sup>153</sup> UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Map of New Settlements - Internally Displaced*, 17 February 2009, 27 February 2009, IDPs\_new\_settlements\_270209, available at: <http://www.refworld.org/docid/49a664bb2.html> [accessed 3 February 2018]

dopo una missione nelle aree colpite dal conflitto, particolare attenzione andava prestata a possibili forme di discriminazione tra i due gruppi di sfollati, procedendo al più presto con l'implementazione dell'*Action Plan for Internally Displaced Persons*<sup>154</sup>. Questo piano, adottato nel 2009, promuoveva l'integrazione nelle comunità ospitanti attraverso concrete soluzioni abitative, in aggiunta ad una serie di misure per migliorare le condizioni socio-economiche degli sfollati, dando uno spessore maggiore agli enunciati della Strategia Statale. Più che da una spinta della comunità internazionale, furono quindi le conseguenze di una guerra combattuta a tutti gli effetti sul territorio georgiano a portare finalmente la legislazione sugli sfollati in linea con gli standard internazionali. Sarà a questo punto necessario analizzare la corrispondenza tra il Piano d'Azione e le Linee Guida ONU sullo sfollamento, e constatare quali siano stati in concreto gli effetti di queste misure nel limitare le conseguenze negative dello sfollamento.

---

<sup>154</sup>Council of Europe, *Special Follow-up mission to the areas affected by the South-Ossetia conflict*. November 2008. <https://rm.coe.int/16806db82d>

## Capitolo III

### Una casa per tutti

#### 3.1 Le soluzioni durevoli allo sfollamento

*I Principi Guida delle Nazioni Unite, una fonte di soft law*

Pur rappresentando una delle principali emergenze umanitarie, lo sfollamento rimane ancora in ombra rispetto all'attenzione posta su altri flussi migratori; secondo i dati forniti da *Internal Displacement Monitoring Centre* ammonterebbero a circa 40 milioni gli *Internally Displaced Persons* causati da conflitti o gravi violazioni dei diritti umani, quasi il doppio rispetto ai rifugiati<sup>155</sup>. L'aumento del fenomeno negli ultimi anni può essere collegato al mutare dello scenario internazionale dopo la Guerra Fredda, con scontri non più definiti da separazioni ideologiche, ma radicati nel contesto nazionale o regionale<sup>156</sup>. Questo ha portato a conflitti intra-statali che difficilmente si risolvono con patteggiamenti tra le parti, anzi coinvolgenti anche altri Stati sostenitori più o meno direttamente delle fazioni in guerra, con gravi ripercussioni sulle popolazioni civili.

Un esempio di guerra intestina che vede una lunga e complessa gestazione è il caso siriano, con oltre 5 milioni di rifugiati, ma dove 6.6 milioni di persone risultano ancora sfollate, una situazione aggravata con la chiusura dei confini internazionali<sup>157</sup>. Il termine inglese, *Internally Displaced Persons*, rende il senso di smarrimento che comporta questo fenomeno, dove pur rimanendo cittadini di uno Stato possono mancare le risposte ai bisogni primari come alloggi, cibo, accesso a medicinali o supporto psicologico, soprattutto se sono in corso gravi crisi interne.

---

<sup>155</sup>Secondo i dati riportati nel *Global Report on Internal Displacement di IDMC* a questo numero si aggiungono 24.2 milioni gli sfollati causati da catastrofi naturali nel 2016. Per il Report Completo aggiornato al 2017 si veda: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/>

<sup>156</sup> Deng, F., M., *The Global Challenge of Internal Displacement*, Wash. U. Journal of Law and Policy, Vol 5:141, pp. 154-155, 2001, [https://law.wustl.edu/harris/documents/p141\\_Deng.pdf](https://law.wustl.edu/harris/documents/p141_Deng.pdf)

<sup>157</sup> IDMC, *Syria IDP Figures Analysis 2017*, <http://www.internal-displacement.org/countries/syria>

La differenza principale tra rifugiati e sfollati si deve ad un “accidente” geografico, nel trovarsi ai lati opposti di un confine che determina la possibilità di ricevere una protezione internazionale. Per questo motivo gli sfollati non godono dello *status* legale riconosciuto ai rifugiati tramite la *Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951*, dovendo sottostare alla giurisdizione del paese d'appartenenza e attendere l'intervento delle autorità per risolvere la propria situazione. Con l'aggravante che quelle stesse autorità potrebbero essere causa del loro male, come durante guerre civili o conflitti di natura etnica; in altri casi l'assistenza necessaria potrebbe mancare a causa di una debolezza strutturale nell'economia o di strumenti istituzionali inadeguati.

Comprendendo come fosse necessario sviluppare una struttura normativa per indirizzare le azioni dei governi su questo tema, nel 1992 il Segretario Generale ONU decise di creare una figura che fungesse da Rappresentante per gli sfollati interni. La scelta cadde su Francis Deng, già parte di *Brookings Institution* e da tempo avvezzo a queste problematiche, cui venne affidato il compito di portare la questione all'attenzione della comunità internazionale<sup>158</sup>. Sviluppando la dottrina della responsabilità statale, Deng puntò sulla sovranità come modo per innescare una risposta dall'interno e una collaborazione tra Stati e organizzazioni internazionali<sup>159</sup>. Nel 1998 questi sforzi portarono alla nascita dei *Principi Guida ONU sullo Sfollamento Interno*, dove venne per la prima volta espressa una definizione esaustiva di sfollati interni:

Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border<sup>160</sup>.

Una definizione che rispetto al caso dei rifugiati risulta più ampia, comprendendo altri fattori scatenanti, come il timore e non solo gli effetti di una persecuzione, mettendo in luce anche l'impatto delle catastrofi naturali o le conseguenze di uno sviluppo non controllato sugli spostamenti di popoli.

---

<sup>158</sup> Cohen, R., *The Development of International Strategies to Protect Internally Displaced Persons*, Brookings.edu, 07.05.1998, <https://www.brookings.edu/research/the-development-of-international-strategies-to-protect-internally-displaced-persons/>

<sup>159</sup> Deng, F., M., *The Global Challenge of Internal Displacement*, Wash. U. Journal of Law and Policy, Vol 5:141, pp. 154-155, 2001, [https://law.wustl.edu/harris/documents/p141\\_Deng.pdf](https://law.wustl.edu/harris/documents/p141_Deng.pdf)

<sup>160</sup> *Principi Guida sugli sfollati*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Introduzione (2)

Questi Principi Guida non sono stati formulati come norme vincolanti, ma rimangono una fonte di *soft law*; scelta fatta per evitare i lunghi tempi necessari alla ratifica di una convenzione, ma anche per sottolineare come molti dei diritti da assicurare agli sfollati interni fossero radicati in trattati già in vigore sul piano internazionale<sup>161</sup>. Per esempio lo sfollamento causato da un attacco deliberato contro la popolazione è una violazione punibile sulla base del diritto umanitario, come sancito nell'Articolo 49 della *IV Convenzione di Ginevra*, dove sono vietati i trasferimenti forzati di masse o individui<sup>162</sup>. I Principi ambiscono anche ad evidenziare un vuoto normativo, laddove nel diritto internazionale non siano presenti delle norme rivolte ad alcune delle conseguenze specifiche dello sfollamento. Per esempio non esistono leggi che regolino la restituzione della proprietà nel caso di sfollamento causato da conflitti interni o internazionali; in questo il principio 29 costituisce un progresso nel collegare la questione di un ritorno a forme di riparazione<sup>163</sup>.

Il contributo dei Principi Guida è stato essenziale nel dare visibilità sulla scena internazionale alla protezione degli sfollati e all'incidenza sempre maggiore del fenomeno, rendendo esplicita la necessità di proteggere questa categoria ricorrendo a pratiche già in uso nel diritto internazionale. La nascita di alcuni provvedimenti regionali ha suggellato una svolta nella percezione di questo fenomeno, come la *Convenzione per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa*, nota anche con il nome di Convenzione di Kampala, entrata in vigore nel 2012. Essa vincola gli stati contraenti a sviluppare strategie efficaci per affrontare emergenze umanitarie, un passo molto importante nel contesto africano, dove il numero di sfollati è tra i più alti al

---

<sup>161</sup> Orchard, P., *Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism*, *Review of International Studies* 36 (2010):202–81. pp. 284-287 <https://doi.org/10.1017/S0260210510000033>.

<sup>162</sup> Ai Principi Guida sono state affiancate delle *Annotazioni*, pubblicate nel 2000 da *American Society of International Law* e *Brookings Institution* per facilitarne l'interpretazione e l'applicazione, sottolineandone la loro analogia con altre norme. Una seconda edizione del testo è stata pubblicata nel 2008. Per gli esempi citati si veda: Kälin, W., *Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*, The American Society of International Law, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Studies in Transnational Legal Policy*, 38, Washington, DC, 2008, pp. 28, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring\\_guiding\\_principles.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf)

<sup>163</sup> Cohen, R., *The Development of International Strategies to Protect Internally Displaced Persons*, Brookings.edu, 07.05.1998, <https://www.brookings.edu/research/the-development-of-international-strategies-to-protect-internally-displaced-persons/>

mondo<sup>164</sup>. Altro documento attivo a livello regionale è la *Raccomandazione sugli sfollati interni* del Consiglio d'Europa, che pur non essendo vincolante esprime la necessità di promuovere i Principi Guida nel contesto europeo<sup>165</sup>.

Al di là di questi importanti traguardi per la tutela degli sfollati interni, a livello nazionale le risposte sono vincolate all'arbitrio delle autorità competenti; purtroppo se i governi non intendono collaborare e le misure necessarie non sono attivate per tempo è probabile che questo rimanga un gruppo separato dal resto della popolazione, con ripercussioni a lungo termine per la stabilità interna. Ambizione dei Principi è dunque influenzare il modo in cui Stati percepiscono lo sfollamento, evidenziando l'importanza di una risposta endogena per prevenire, affrontare e risolvere questo problema.

#### *Conflitti e sfollamento protratto: quali soluzioni?*

Nei Principi Guida ONU vengono espresse tre soluzioni durevoli per lo sfollamento, che presuppongono una scelta volontaria da attuare con l'assistenza delle autorità nazionali. Il diritto al ritorno nelle zone d'origine viene solitamente considerata la soluzione preferibile:

Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide means, which allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence [...]<sup>166</sup>

Tuttavia nel caso di un conflitto protratto le condizioni di sicurezza per un ritorno difficilmente potranno essere raggiunte, rischiando di causare un rinnovo delle ostilità o ondate successive di sfollamento. Per questo motivo oltre al ritorno viene sottolineato il dovere del governo di rendere possibile l'integrazione nelle zone dove gli sfollati abbiano trovato riparo; il reinsediamento, sempre su base volontaria, in un'altra zona del

---

<sup>164</sup> Brookings Institution, *Mapping the Response to Internal Displacement: The Evolution of Normative Developments*, 2014, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, pp. 8-10, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Mapping-the-Resource-to-Internal-Displacement-The-Evolution-of-Normative-Developments-October-10-2014-FINAL.pdf>

<sup>165</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation of the Committee of ministers to member states on internally displaced persons*, Adopted on 5 April 2006, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265)

<sup>166</sup> *Principi Guida sugli sfollati interni*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 28.



paese rappresenta un'ulteriore alternativa<sup>167</sup>. Ritorno, integrazione e reinsediamento sono soluzioni durevoli perché affrontano le conseguenze di uno sfollamento prolungato, che se non affrontato per tempo comporta un deterioramento delle condizioni socio-economiche, oltre che la difficoltà nel superare il trauma psicologico di questa condizione “sospesa”. Essendo lo sfollamento e le sue cause processi mutevoli, anche le soluzioni proposte dovranno essere tali, adattandosi con elasticità al cambiamento delle circostanze che fanno da sfondo al fenomeno. Integrazione e ritorno non vanno considerati due opposti, ma un unico passaggio graduale con cui garantire condizioni di vita dignitose, in attesa di un ripristino della sicurezza nelle zone d'origine.

Raggiungere soluzioni durevoli non sempre comporta la fine dello sfollamento, in quanto quello di sfollato è uno status descrittivo, non legale, che denota una situazione intrinsecamente collegata ai fattori che l'hanno causata e risolvibile solo con la loro cessazione<sup>168</sup>. La questione è molto complessa qualora i fattori scatenanti siano periodici, come in zone sismiche o soggette ad inondazioni, dove il ritorno potrebbe causare ondate di sfollamento cicliche. Di fatto, come sottolinea Erin Mooney di *Brookings Institution*, la decisione di mantenere o no lo *status* di sfollati anche dopo il raggiungimento di soluzioni durevoli rimane a discrezione dello Stato. Nel caso di dispute territoriali o guerre civili questo *status* può rimanere in evidenza nonostante sia avvenuta una completa integrazione, per dimostrare gravi violazioni dei diritti umani avvenute durante un conflitto ed ottenere l'appoggio della comunità internazionale<sup>169</sup>.

L'effetto delle narrazioni politiche che sorgono intorno allo sfollamento è evidente nel caso georgiano, dove a lungo è mancata l'integrazione con il resto della cittadinanza per rivendicare il loro diritto al ritorno. Il paese può essere considerato un caso studio nel modo in cui i Principi Guida sono stati assimilati tra il mutare del contesto geopolitico, un difficile processo di costruzione statale e difficoltà economiche. Solo dopo il 2008, quando le speranze per un ritorno si erano ormai dissolte, ha visto la luce un Piano d'Azione che descrive i passaggi concreti con cui perseguire l'obiettivo di

---

<sup>167</sup> Ibid, Art. 28

<sup>168</sup> Carr, S., *From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles*, *International Journal of Refugee Law*, 21 (1): 34, 2-4, March 2009.

<sup>169</sup> Mooney, E., *Bringing the end into sight for Internally Displaced Persons*, *Forced Migration Review* 17, May 2003. <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/when-does-internal-displacement-end/mooney.pdf>

un'integrazione. Per capire se i diritti degli sfollati siano stati effettivamente rispettati, così come espressi nei Principi Guida ONU, sarà necessario verificare come le autorità nazionali abbiano assimilato il concetto di responsabilità.

### *Corrispondenza tra strategia nazionale e Principi Guida internazionali*

Nei capitoli precedenti sono state descritte le circostanze storiche e politiche che hanno influenzato la risposta delle autorità georgiane al problema degli sfollati interni. La violenta natura dei conflitti con le regioni secessioniste e la loro matrice etnica ancora oggi rimangono il principale ostacolo ad una soluzione politica, rendendo impossibile far valere il diritto di ritorno. Dopo le guerre, nonostante la firma degli accordi di cessate il fuoco e la presenza di *peacekeepers* internazionali, il ritorno dei civili di etnia georgiana è stato ampiamente osteggiato dalle autorità di Tskhinvali e Sukhumi, con l'unica eccezione della regione di Gali, dove la sicurezza rimane ancora un serio problema.

Rispetto alla responsabilità di proteggere i propri cittadini, il governo georgiano non ha preso i necessari strumenti per prevenire questo fenomeno, con un atteggiamento belligerante ripetutosi sia negli anni 90 che nel 2008. Anche le misure per assicurare l'assistenza a questo gruppo a lungo sono state carenti, enfatizzando in modo univoco il diritto al ritorno. Inoltre sono stati rallentati alcuni importanti strumenti di riconciliazione nell'ambito di una giustizia transitoria, come accordi per restituzione delle proprietà o compensazioni.

Dopo la negligenza del governo Shevardnadze e i tentativi fatti dal "Governo delle rose", la nuova coalizione eletta nel 2012 ha sancito il passaggio verso un'applicazione più pragmatica di quanto contenuto nella Strategia Statale e nel Piano d'Azione, adottato nel 2009. Nel documento viene espresso come una soluzione durevole e sostenibile per lo sfollamento sarebbe stata assicurata tramite alloggi adeguati e altre attività volte a favorire l'integrazione socio-economica, riducendo la dipendenza di questo gruppo dallo Stato e garantendo l'integrazione dei più vulnerabili in programmi d'assistenza sociale basati su criteri chiari e trasparenti<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Decree of the Georgian Government #575, *Adoption of the Action Plan for the Implementation of the State Strategy on IDPs during 2009-2012*, 11 May 2010 Tbilisi,

Il miglioramento del quadro normativo non ha comunque portato ad una definizione più inclusiva nella categoria di sfollati interni<sup>171</sup>. La legge georgiana continua a garantire l'assegnazione di questo status solamente alle vittime dei conflitti, non allargandola anche a chi era stato colpito dalle conseguenze di catastrofi naturali. Oggi circa 1,200 persone nel paese sono definite "eco-migranti" e di fatto sfollate, ma non hanno accesso alle stesse politiche rivolte al gruppo proveniente dalle regioni occupate<sup>172</sup>. La divisione è rimarcata anche all'interno del MRA, con due dipartimenti separati per gli "sfollati dai territori occupati" e gli "eco-migranti", nel cui caso le informazioni ufficiali accessibili al pubblico sono pressoché nulle<sup>173</sup>. Il gruppo degli eco-migranti ha sicuramente un impatto diverso all'interno del paese, non comportando un legame con i territori secessionisti e rappresentando un fenomeno più contenuto, ma questa divisione si discosta dalla descrizione dello status di sfollato contenuta nei Principi Guida. Visto che negli anni la Georgia ha sperimentato alcune inondazioni ed è posizionata in una zona sismica, sarebbe più corretto stabilire una strategia unica per tutti gli sfollati, a prescindere dalle cause alla base della fuga.

Per quanto riguarda la traslazione della Strategia Statale in un Piano d'Azione, il processo è stato lodato dalla comunità internazionale, seppur notando alcune lacune; per esempio la Banca Mondiale sottolinea come le politiche si siano focalizzate principalmente sulla questione degli alloggi, senza definire con chiarezza come sarebbe stato compiuto il passaggio verso l'integrazione socio-economica<sup>174</sup>. Per verificare se effettivamente permanga una differenza da questo punto di vista, sarà necessario considerare le principali barriere per l'occupazione e le caratteristiche delle reti sociali costruite durante lo sfollamento.

---

[http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2010.05.11.%20IDP\\_AP\\_updated%20ENG.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2010.05.11.%20IDP_AP_updated%20ENG.pdf)

<sup>171</sup> Per la versione più recente della Legge sugli sfollati interni si veda: *Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia*, No 1982-IIS, adottata il 6 Febbraio 2014, Chapter II, Art. 6 (1.) <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf>

<sup>172</sup> Torosyan, K., Pignatti, N., and Obrizan, M., *Job Market Outcomes of IDPs: The Case of Georgia*, Jan 2018, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, pp. 5-8 <http://ftp.iza.org/dp11301.pdf>.

<sup>173</sup> MRA, Eco-Migrants Department, <http://www.mra.gov.ge/eng/static/4689>

<sup>174</sup> World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, pp. 14-19 <http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

I dati ufficiali del MRA si limitano a descrivere la distribuzione sul territorio degli sfollati, ma non mettono a disposizione informazioni più esaustive sulle modalità d'impiego o il reddito mensile. Per colmare queste lacune sono stati utilizzati report di diverse organizzazioni attive nel paese per la salvaguardia dei diritti umani, come *l'Ufficio del Difensore Civico della Georgia (Ombudsman)* e *Transparency International*. Inoltre dovranno essere considerati i dati elaborati dalla *Banca Mondiale*, che nel 2016 ha condotto un'analisi sulla situazione economica di questo gruppo comparandola con il resto della cittadinanza<sup>175</sup>. Si cercherà così di avere un quadro più completo sui punti in cui divergono le condizioni degli sfollati dal resto della popolazione georgiana, sia in termini di benessere e incidenza della povertà, che per i limiti che riscontrano quotidianamente nel condurre una vita il più possibile normale.

La riuscita di un processo di integrazione non risolve con certezza il problema legato alla natura dello sfollamento, ma è una soluzione durevole, preferibile rispetto ad uno stato d'attesa protratto. Anche se le autorità georgiane hanno dimostrato di aver assimilato il concetto di responsabilità, cercando di assicurare agli sfollati diritti essenziali sulla base dei Principi Guida, questo non significa che le rivendicazioni geopolitiche siano finite. Tbilisi continua ad invocare il diritto al ritorno in ambito internazionale; gli sfollati dal canto loro pur avendo visto un miglioramento nelle proprie condizioni difficilmente si discostano dal loro *status*, vedendolo come una proiezione della loro speranza per un ritorno.

### 3.2 Come si misura l'integrazione? Alloggi e partecipazione decisionale

#### *La difficile via per il diritto alla casa*

Spesso si dimentica l'effetto dell'ambiente circostante sulla capacità di resilienza umana. La casa non è altro che un riflesso di questo ambiente, nel modo in cui si fonde con esso e lo rispecchia, nel suo essere contenitore della memoria affettiva di ogni individuo. Il luogo in cui si abita tende ad influenzare lo stato d'animo e il senso di

---

<sup>175</sup>World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

benessere generale, essendo l'abitazione non solo luogo fisico, ma anche spazio emotivo; da qui l'importanza del diritto alla casa, riconosciuto a partire dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*:

Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'abitazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari [...].<sup>176</sup>

Il diritto alla casa è stato incluso anche nell'Articolo 31 della Carta Sociale Europea, con cui le parti s'impegnano a prendere misure per favorire l'accesso di tutta la popolazione ad abitazioni adeguate<sup>177</sup>. Anche se questo documento era stato ratificato dalla Georgia nel 2005, era stata posta una riserva su questo articolo, decisione motivata dall'impossibilità di garantire l'osservanza della norma vista la difficile situazione nel paese<sup>178</sup>. Se si considera che ancora oggi le condizioni di molti centri collettivi appaiono una delle principali debolezze nell'assistenza agli sfollati, non è difficile comprendere come attenersi a questa norma risulti difficile per il paese. Inoltre, a causa di una speculazione edilizia iniziata in modo piuttosto disorganizzato negli anni 90, diversi edifici presentano seri problemi strutturali, rendendo necessario un piano urbano e incentivi per lavori di ristrutturazione, oltre che l'uso di un solido sistema d'assistenza sociale per garantire questo diritto<sup>179</sup>.

Pur non avendo aderito a questa norma nel contesto regionale, il diritto alla casa è stato comunque garantito nella legislazione nazionale agli sfollati, in corrispondenza con gli obblighi sottolineati nei Principi Guida di fornire, senza alcun tipo di discriminazione, alloggi e gli altri mezzi necessari per un tenore di vita adeguato<sup>180</sup>. Nell'ultima versione della *Legge per gli sfollati interni* viene definito "alloggio

---

<sup>176</sup> *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, proclamata a Parigi, 10.12.1949, Risoluzione AG 217 A, Art.25.

<sup>177</sup> *Carta Sociale Europea (riveduta)*, aperta alla firma a Strasburgo il 03.05.1999, entrata in vigore il 01.07.1999, ETS No.163, art. 31.

<sup>178</sup> European Committee of Social Rights, *II Report on the non-accepted provisions of the European social Charter; Georgia*, November 2015, pp. 32-33, <https://rm.coe.int/16804966d6>

<sup>179</sup> Salukvadze, J., Golubchikov, O., *City as geopolitics: Tbilisi, Georgia. A globalizing metropolis in a turbulent region*, in *Cities*, Vol. 52, March 2016, Elsevier <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275115300056>

<sup>180</sup> *Principi Guida sugli sfollati interni*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 18.

adeguato” uno spazio abitabile che assicuri soddisfacenti condizioni per la sicurezza, livello sanitario e accesso alle infrastrutture<sup>181</sup>. Queste considerazioni si riflettono nelle procedure delineate nel Piano d’Azione, che applicavano quanto era già stato previsto con la Strategia Statale. I passaggi principali consistevano nella riabilitazione dei centri collettivi e nella loro privatizzazione, trasferendo i diritti di proprietà agli sfollati con una cifra simbolica; laddove le condizioni dei centri collettivi non rendessero possibili simili misure era necessario fornire in alternativa case o appartamenti privati.

Questo secondo punto sembra rispecchiare meglio il concetto di alloggio adeguato, sebbene comporti costi elevati, che rendono più lunghi i tempi d’attesa. Per garantire una completa trasparenza nelle modalità d’assegnazione delle soluzioni abitative, nel 2013 è stato introdotto un processo di selezione basato su un sistema a punti, con il quale si valuta la condizione socio-economica di ogni nucleo familiare, dando la precedenza ai casi più gravi<sup>182</sup>. Una famiglia numerosa, che vive in una situazione precaria, senza alcun tipo d’introito e con anziani o membri disabili a carico, otterrà un punteggio abbastanza alto per assicurarsi prima o poi un nuovo alloggio.

Il problema di questa procedura risulta piuttosto nella localizzazione dei nuovi edifici, visto che la maggior parte sorge fuori dai principali centri urbani, tra Batumi, Poti, Tskaltubo, Potskho-Etseri e Zugdidi. Spesso i caseggiati si trovano in zone isolate, dove mancano servizi ed infrastrutture, o che ospitavano fabbriche oggi abbandonate. Probabilmente questa scelta si è resa necessaria per abbattere i costi dell’acquisto dei terreni da edificare, cercando nel contempo di rilanciare alcune zone periferiche<sup>183</sup>.

Rimane il dubbio che, laddove manchino i mezzi per assicurare i bisogni necessari, in assenza di infrastrutture o altre opportunità d’impiego, anche dopo aver lasciato i centri collettivi le condizioni di vita possano comunque rimanere incerte, risultando in un perdurato isolamento. Specialmente nelle zone rurali i collegamenti tra villaggi sono

---

<sup>181</sup> *Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia*, No 1982-IIS, in vigore dal 06.02.2014, Art. 4 (m), <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf>

<sup>182</sup> Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, 2015, pp. 5-7, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3767.pdf>

<sup>183</sup> Gogishvili, D., *Urban Dimensions of Internal Displacement in Georgia: The Phenomenon and the Housing Policy*, Gran Sasso Science Institute, 07.04.2015, pp. 15–16, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2591291](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2591291)

limitati e senza mezzi di trasporto personali bisogna fare affidamento sui *marshrutka*; questi minibus hanno il vantaggio di essere molto economici, ma dispongono di un numero limitato di posti a sedere e spesso non hanno orari regolari. Per esempio la tratta che porta dal villaggio di Potskho-Etseri, dove sono state reinsediate alcune famiglie di sfollati, alla vicina Zugdidi è possibile solo tre volte alla settimana. Eppure questi collegamenti sono essenziali per garantire la fruizione del servizio scolastico, l'accesso a medicinali o cure mediche per gli anziani<sup>184</sup>.

Per quanto riguarda l'opzione di rinnovare alcuni centri collettivi non sono mancate critiche per il modo approssimativo in cui questo è avvenuto. *Transparency International* e *Public Defender of Georgia* hanno più volte denunciato lavori di ristrutturazione superficiali che non hanno risolto problemi strutturali come muffe, umidità e danni alle reti fognarie; le ristrutturazioni sarebbero avvenute in modo “cosmetico” e con materiali scadenti, senza informare adeguatamente gli inquilini sulle tipologie di lavori o sulla possibilità di nuovi interventi<sup>185</sup>. Stando a questi presupposti la condizione dei centri collettivi rimane un problema da risolvere, con circa 52,000 famiglie ancora in attesa di balzare in cima alla graduatoria dei punteggi e ricevere una casa privata; non stupisce quindi, come sottolinea l'*Ombudsman*, un dilagante malcontento per la lentezza nella risposta statale<sup>186</sup>.

Nonostante siano state garantite modalità trasparenti per la selezione delle famiglie assegnatarie, la distribuzione degli alloggi ha di nuovo messo in luce difficoltà nell'informare e coinvolgere gli sfollati nel processo decisionale. La scelta di localizzare alcuni insediamenti in zone isolate, similmente a quanto avvenuto con i villaggi costruiti per gli sfollati osseti nel 2008, indica un'integrazione parziale, che rispetta il diritto alla casa, senza garantire un completo inserimento nella sfera socio-economica.

Inoltre non ci sono dati che attestino se il MRA abbia eseguito ricerche per verificare le preferenze degli interessati rispetto alle zone di destinazione; eppure questo

---

<sup>184</sup> Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, 2015, pp. 21-23, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3767.pdf>

<sup>185</sup> Transparency International Georgia, *Accountability in Aid Delivery - The Renovation of Collective Centers for Georgia's Internally Displaced Persons*, 2011, pp. 3-4 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F\\_R\\_320.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F_R_320.pdf).

<sup>186</sup> Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, 2016, p. 17 <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4522.pdf>

era necessario per considerare i particolari bisogni di questo gruppo, tenendo conto del principio di scelta volontaria. Secondo quanto riportato da *Georgian Young Lawyers Association* ancora oggi molti degli sfollati faticano ad avere una totale comprensione dei processi di privatizzazione o delle possibili alternative; spesso non sono ben chiare quali siano le conseguenze nel rifiutare un alloggio assegnato, per esempio se collocato in una zona isolata o molto lontana rispetto al luogo di residenza<sup>187</sup>.

Prima di esaminare le principali differenze che permangono tra questo gruppo e il resto della popolazione, in termini di inserimento sociale e benessere economico, sarà necessario dunque considerare il loro livello di coinvolgimento all'interno dei processi decisionali che li riguardano. Questo permetterà di evidenziare quali meccanismi siano stati previsti per regolare eventuali abusi ai danni degli sfollati e garantire un livello di coordinamento tra governo e società civile.

### *Informazione, una garanzia per la partecipazione*

La politica per assegnare alloggi era iniziata con delle prospettive ottimistiche sulla rapidità con cui sarebbe avvenuto il passaggio dall'illegalità di edifici occupati alla legalità delle case private. Durante il Discorso alla Nazione nel 2011 il presidente Saakashvili aveva affermato come nel giro di un anno tutti i centri collettivi nel paese sarebbero stati rinnovati<sup>188</sup>. In realtà l'implementazione di queste misure iniziò con una serie di sfratti forzati, eseguiti tra 2007 e 2011 senza assicurare le necessarie forme di protezione. Eppure nella Strategia Statale era stato riconosciuto il diritto degli sfollati di essere protetti da sfratti arbitrari o illegali, venendo prima consultati dalle autorità e ricevendo notifiche riguardo alle possibili alternative<sup>189</sup>. Questo punto rispecchiava la necessità di una protezione complementare, nel rispetto dei bisogni particolari degli sfollati rispetto al resto della società, che nella pratica non venne inizialmente assicurata.

---

<sup>187</sup> GYLA, *State Policy on Providing Housing for IDPs*, Tbilisi, 2014, pp. 6-8, [https://gyla.ge/files/news/State Policy on Providing Housing for the IDPs.pdf](https://gyla.ge/files/news/State%20Policy%20on%20Providing%20Housing%20for%20the%20IDPs.pdf)

<sup>188</sup> Transparency International, *Fact-checking the State of the Nation address: IDPs*, 28.02.2011, <http://www.transparency.org/en/blog/fact-checking-state-nation-address-idps>

<sup>189</sup> Amnesty International, *Uprooted Again: Forced Evictions of the Internally Displaced Persons in Georgia*, 2011, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR56/005/2011/en/>.



Dopo alcuni episodi nel 2004, come nel caso dell'Hotel Iveria, gli sgomberi s'intensificarono nel 2007, con centinaia di sfollati costretti a lasciare i centri collettivi; gli inquilini non vennero avvertiti per tempo, liquidati con compensazioni non adeguate e senza assicurare alloggi alternativi, esattamente come avvenuto nel 2004<sup>190</sup>. Come descrive *Transparency International* simili dinamiche si ripeterono tra 2010-2011, con 1,198 famiglie sfrattate nella sola Tbilisi, cui vennero offerti come unica alternativa alloggi in città isolate e piuttosto lontano dalla capitale. Uno di questi luoghi era proprio il villaggio di Potskho-Etseri dove nel 2010, grazie a finanziamenti dell'Unione Europea, il Fondo di Sviluppo Georgiano aveva costruito 383 appartamenti disposti su tre edifici; trovandosi al lato opposto del paese rispetto a Tbilisi pochissime famiglie acconsentirono a trasferirvisi<sup>191</sup>.

Gli abusi compiuti dalle autorità georgiane vennero sollevati da diverse Organizzazioni Internazionali, come *Amnesty International* e *Transparency International Georgia*, che operarono una forte pressione affinché venissero abbandonati questi meccanismi coercitivi<sup>192</sup>. In queste circostanze emerse anche la mancanza di un istituto che vegliasse sulla corretta implementazione delle politiche da parte del governo, nel rispetto di quelli che sono i diritti particolari degli sfollati. Infatti simili procedure, se non eseguite con modalità adatte, potevano comportare una rottura dei meccanismi di sopravvivenza adottati; venendo spostati in zone rurali e in alcuni casi remote, quanti avevano passato due decenni cercando di ricostruire la propria rete sociale e migliorare le proprie capacità di sussistenza si trovavano isolati, sradicati per una seconda volta.

L'Ufficio del Difensore Civico della Georgia (*Ombudsman*) confermò molte delle denunce sollevate da chi era stato sfrattato, per esempio come le autorità in molti casi avessero dato notifica degli sfratti con solo una settimana di preavviso; eppure non vennero prese misure di carattere giuridico in proposito<sup>193</sup>. Il contesto in cui è avvenuta l'iniziale implementazione del Piano d'Azione solleva alcuni dubbi sui canali di comunicazione tra gli sfollati e il governo. L'iniziale confusione è dipesa dalla

---

<sup>190</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDPs Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, p. 24. <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.

<sup>191</sup> Transparency International, *Fact-Checking the State of the Nation address: IDPs*, 28.02.2011, <http://www.transparency.ge/en/blog/fact-checking-state-nation-address-idps>

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Public defender of Georgia, *Human rights situation of IDPs in Georgia*, 2016, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4522.pdf>

pressione accumulatasi sul governo per implementare il prima possibile il Piano d'Azione, come dimostrano le stime ottimistiche date da Saakashvili. Tuttavia nel farlo non si era tenuto conto dell'iniziale caos che a lungo aveva riguardato la gestione degli alloggi. Secondo le autorità, gli edifici da cui erano stati evacuati gli sfollati vennero occupati senza aver ricevuto alcun permesso ufficiale per farlo. *Amnesty International* riporta come in diversi casi gli inquilini degli edifici evacuati avessero ottenuto accordi verbali con funzionari del governo, o documenti emessi dal Governo in Esilio, con cui si notificava il permesso del MRA di risiedere in quell'edificio<sup>194</sup>.

Da questi episodi si evince come, per procedere in linea con i Principi Guida, sia necessaria la completa partecipazione degli sfollati interni ai processi decisionali che li riguardano, proprio in virtù della loro dipendenza dalle decisioni delle autorità<sup>195</sup>. Questa partecipazione appare limitata nel caso georgiano, rendendo necessari sforzi continui per garantire la disseminazione delle informazioni e la coordinazione tra ministeri e le altre autorità coinvolte, soprattutto a livello locale.

Non si può comunque negare come negli anni si siano sviluppate delle piattaforme nel fornire una risposta a queste necessità. L'*Ombudsman* è tra le principali organizzazioni attive nel paese per monitorare il rispetto dei diritti umani, pubblicando report annuali sulla situazione degli sfollati e sull'efficacia delle politiche d'integrazione. Un secondo gruppo è rappresentato dalla *Georgian Young Lawyers Association*, che assiste gratuitamente gli sfollati con consultazioni individuali o fornendo servizio legale nel corso dei processi<sup>196</sup>. La presenza di simili organizzazioni è comunque da contestualizzare in un contesto dove la tutela dei diritti umani rimane un percorso in salita; il funzionamento di quelle che possono anche essere piccole associazioni gestite dagli stessi sfollati deve comunque fare i conti con lunghi processi burocratici. Permane anche una discriminazione di genere che va a colpire soprattutto la partecipazione delle donne nella sfera politica, in parte a causa di una barriera di natura

---

<sup>194</sup> Amnesty International, *Uprooted Again: Forced Evictions of the Internally Displaced Persons in Georgia*, 2011, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR56/005/2011/en/>.

<sup>195</sup> *Principi Guida sugli sfollati interni*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 28 (2)

<sup>196</sup> Si veda: Georgian Young Lawyer's Association, <https://gyla.ge/en/post/the-idp-project-980274#sthash.SMwXYpKt.dpbs>

economica, in parte per preconcetti interni alla società georgiana riguardo al ruolo della donna, che spesso viene relegato alla sfera domestica<sup>197</sup>.

Le donne al contrario sembrano molto più attive per quanto riguarda la partecipazione all'interno di progetti organizzati da ONG o altri programmi internazionali rivolti agli sfollati; questo soprattutto rispetto alla controparte maschile. Gli uomini sarebbero più restii a farsi coinvolgere, sperimentando ancora quello che Peter Kabachnik definisce un "trauma della mascolinità"<sup>198</sup>. Prima dello scoppio della guerra all'interno della società i ruoli di genere erano ben delineati, con gli uomini che provvedevano a garantire il sostentamento della famiglia ed erano più attivi nel creare reti sociali. Lo sfollamento ha fatto sì che le donne dimostrassero invece più resilienza e intraprendenza nel provvedere a migliorare la situazione familiare, anche con una partecipazione più attiva nella società.

Il principale problema rimane nel coinvolgere quanti si trovino in zone isolate, senza poter avere accesso alle informazioni diffuse dalle organizzazioni che si occupano di trattare la questione degli sfollati, o di partecipare alle attività delle piccole ONG georgiane coinvolte in questi temi. La parzialità nella disseminazione delle informazioni potrebbe influenzare anche nell'analisi le prospettive per l'integrazione socio-economica, rendendo più evidenti le differenze tra sfollati e cittadini georgiani, in termini di indicatori come reddito o occupazione. Questi fattori vanno considerati soprattutto in relazione al contesto nazionale, per comprendere quali siano i principali ostacoli nel garantire un tenore di vita in linea con quello del resto della popolazione.

---

<sup>197</sup> Columbia University, *Promoting IDPs and Women's voices in Post-Conflict Georgia*, Women's Political Resource Center, May 2012, pp. 11-15, [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)

<sup>198</sup> Kabachnik, P., *Traumatic Masculinities: The Gendered Geographies of Georgian IDPs from Abkhazia*, in *Gender, Place & Culture*, vol. 20, 2013, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0966369X.2012.716402>

### 3.3 Il contesto nazionale come scenario per l'integrazione

#### *La difficoltà di una comune disoccupazione*

Nel periodo che ha visto il passaggio all'economia di mercato, la Georgia ha sperimentato una disoccupazione dilagante, a cui si è aggiunta la debolezza nel sistema di previdenza sociale e un crollo a picco della produzione. Nonostante un'incoraggiante ripresa, il paese non dimostra ancora una completa resilienza ai cambiamenti nel contesto economico globale, rivelando una tendenza ad oscillare tra crescita e crisi improvvise. Questo è stato evidente con l'impatto della crisi finanziaria tra 2007 e 2008, a cui si sono aggiunti gli effetti della guerra russo-georgiana, causando un fragoroso crollo del PIL. Anche se c'è stata una netta ripresa, ristabilendo il flusso d'investimenti esteri e continuando il programma di "modernizzazione" del paese, dietro questa facciata la situazione sembrerebbe ancora molto complessa<sup>199</sup>.

Uno dei principali problemi che affliggono l'economia georgiana rimane l'elevato tasso di disoccupazione, che si assesterebbe attorno al 15%. Complice anche un sistema di previdenza sociale inadeguato e il livello pressoché base delle pensioni, in molti cercano di sopravvivere con attività lavorative legate all'economia informale. Una delle pratiche più diffuse, soprattutto tra gli agricoltori, risulta nel commerciare i propri prodotti in quello che può essere definito "sistema *bazaar*". Come descrive l'Istituto di economia internazionale di Tbilisi (ISET) questo consiste in una modalità completamente anti-burocratica a disposizione dei piccoli proprietari terrieri per guadagnare il massimo dai loro miseri raccolti<sup>200</sup>. Una pratica che il governo ha cercato di limitare negli ultimi anni, per esempio imponendo delle licenze per commerciare nei *bazaar* e multando gli ambulanti, in un piano per risanare il sistema fiscale e limitare l'illegalità<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Aleksishvili, A., *Challenges and Economic Policy Directions of Georgia*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 101-124, in Konrad Adenauer Stiftung, *The South Caucasus 2018. Facts, trends, future scenarios*, Tbilisi, 2013. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_35353-544-1-30.pdf?130910135923](http://www.kas.de/wf/doc/kas_35353-544-1-30.pdf?130910135923)

<sup>200</sup> ISET, *Save the Georgian Bazaar!* ISET Economist Blog, 13.03.2015, <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/save-the-georgian-bazaar>

<sup>201</sup> Aleksishvili, A., *Challenges and Economic Policy Directions of Georgia*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 101-124, in Konrad Adenauer Stiftung, *The South Caucasus 2018. Facts, trends, future scenarios*, Tbilisi, 2013. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_35353-544-1-30.pdf?130910135923](http://www.kas.de/wf/doc/kas_35353-544-1-30.pdf?130910135923)

Queste strategie di sopravvivenza si rendono necessarie, visto che oltre ad essere piuttosto debole il mercato del lavoro presenta stipendi ai limiti della sussistenza; il reddito medio nella capitale e negli altri centri urbani oscilla attorno ai 450 lari (circa 200 \$). Nelle zone rurali la situazione non sembra affatto più rosea: anche se metà della popolazione risulta occupata nel settore agricolo, questo contribuisce solo ad una minima parte del PIL<sup>202</sup>. Nonostante un ricco ecosistema e una lunga tradizione agricola, l'assenza di efficaci riforme e di sussidi non ha permesso un incremento nella produzione, lasciando spazio a forme di sussistenza, con pesanti conseguenze sul tenore di vita dei coltivatori.

In questa situazione uno dei principali aiuti è dato dalle rimesse, che secondo i dati forniti dalla Banca Mondiale costituirebbe il 12% del PIL, tra i più alti nei paesi dello spazio ex-sovietico dopo Armenia, Kirghizistan e Tajikistan<sup>203</sup>. Molte famiglie riescono ad avere un certo tenore di vita grazie ai parenti emigrati in Russia, Turchia, Stati Uniti o Germania; una pratica che non sempre avviene con documenti adeguati, come ha dimostrato la campagna svoltasi nella Federazione Russa nel 2006 contro l'immigrazione illegale dalla Georgia. L'incidenza delle rimesse può rappresentare dunque un fenomeno positivo, che permette la sopravvivenza dell'economia e mitiga gli effetti negativi della disoccupazione, ma può creare una forte dipendenza verso questi aiuti esterni.

Viste le condizioni in cui verte l'economia georgiana, si potrebbe ipotizzare che l'ingresso degli sfollati nel mercato del lavoro dipenda più da una barriera dovuta alla generale disoccupazione che dal loro essere sfollati. Tuttavia è necessario comprendere se l'inserimento attivo nel sistema economico sia stato in qualche modo ritardato dagli effetti di una prolungata marginalità.

Prima di approfondire la questioni è necessario considerare in generale l'effetto dello sfollamento sul mercato del lavoro nelle comunità d'accoglienza. Un'opinione diffusa è

---

<sup>202</sup> World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, pp. 20-22  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

<sup>203</sup> World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2016*, Tabella p. 13,  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

che l'impatto di una migrazione forzata possa causare un aumento improvviso di forza lavoro, aumentando la competizione per le posizioni disponibili e causando una diminuzione dei salari. I migranti, o sfollati in questo caso, possono avere come unica risorsa a disposizione la propria capacità lavorativa, distribuendosi sulla base di questo fattore nel territorio, privilegiando le zone dove il tasso d'occupazione è più elevato<sup>204</sup>.

Il criterio geografico connesso alle possibilità di lavoro spiegherebbe perché inizialmente la maggior parte degli sfollati abbia cercato riparo a Tbilisi, ancora oggi uno dei punti in cui la loro concentrazione è maggiore. Di riflesso per chi si è trovato, o è stato dislocato, in zone lontane dai centri economici potrebbe essere ancora più difficile trovare opportunità di lavoro. Si pensi al fatto che, oltre a Tbilisi, la regione con il maggior numero di sfollati rimane quella di Samegrelo, lungo il confine con l'Abkhazia. Questa zona è prevalentemente agricola, rendendo quasi indispensabile possedere un terreno per provvedere alla propria sussistenza<sup>205</sup>. Come visto in precedenza, nonostante la *Legge sugli sfollati interni* prevedesse misure per la concessione di terreni ad uso gratuito, gli emendamenti necessari ad assicurare l'esercizio di questo diritto non vennero inseriti nelle leggi fiscali che regolavano le proprietà fondiarie<sup>206</sup>.

Analizzando l'integrazione all'interno del mercato del lavoro georgiano, emerge come nella prima fase di sfollamento la differenza con la popolazione locale fosse più marcata in termini d'impiego. Quelli erano anni in cui la maggior parte della popolazione si appoggiava al settore informale, soprattutto per la vendita di prodotti agricoli; non avendo mezzi materiali per comprare terreni gli sfollati non potevano nemmeno assicurarsi forme parziali di sostentamento<sup>207</sup>. Inoltre la retorica di un diritto al ritorno aveva creato un clima di passività, a cui si aggiungeva lo stato di shock dovuto alle conseguenze del conflitto, che aveva rallentato tentativi concreti per la sopravvivenza.

---

<sup>204</sup> Ruiz, I., Vargas-Silva, C., *The Labor Market Impacts of Forced Migration*, American Economic Review: Papers & Proceedings 2015, 105(5): 581-586, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.p20151110>

<sup>205</sup> Torosyan, K., Pignatti, N., and Obrizan, M., *Job Market Outcomes of IDPs: The Case of Georgia*, 2018, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, pp. 16-18 <http://ftp.iza.org/dp11301.pdf>.

<sup>206</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDPs Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, pp.14-15. <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.

<sup>207</sup> World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

Con il passare del tempo la situazione era peggiorata, limitando sempre di più le possibilità di accedere ad occupazioni durature. La lunga permanenza nei centri collettivi non ha facilitato la risoluzione di questi problemi, spesso sono state costruite solide reti sociali, ma all'interno di uno stesso gruppo che presentava simili problematiche.

Con l'inizio della ripresa economica, tra 2000 e 2005, il tasso d'occupazione era aumentato, presentando per gli sfollati una percentuale maggiore rispetto al resto della popolazione, circa il 66.4% rispetto al 57.3%<sup>208</sup>. Tuttavia, rimanevano comunque delle differenze nelle forme d'impiego e quindi nei salari percepiti, mantenendo una disparità in termini di redditi percepiti. Questo dipendeva dal fatto che le condizioni economiche di molti sfollati continuassero ad ostacolare l'acquisizione di nuove competenze, anche in mancanza di barriere linguistiche o culturali; spesso le risorse per proseguire nell'educazione non erano sufficienti, così come la possibilità di seguire corsi d'aggiornamento per gli adulti<sup>209</sup>.

Inoltre senza poter disporre di un'adeguata rete sociale era risultato molto più difficile ricollocarsi in quelli che erano i settori d'impiego prima della fuga. In un paese piccolo come la Georgia una delle poche garanzie per trovare un'occupazione dipendeva, e continua a dipendere, più che dalla propria educazione nel disporre di una fitta rete di contatti, che informino sulle posizioni aperte o garantiscano possibilità per un colloquio. Proprietà privata, capitale umano e un'ampia rete sociale potrebbero ancora oggi rappresentare una disuguaglianza tra il gruppo degli sfollati e il resto della cittadinanza. In tal caso sarebbe possibile ricondurre la permanenza di queste problematiche alla mancanza di aiuti concreti nel primo periodo dello sfollamento, che avrebbero compromesso la capacità di costruire meccanismi di difesa nell'affrontare disoccupazione o crisi economiche.

---

<sup>208</sup> Tskitishvili, G., Dershem, L., and Kechakmadze, V., *Social Capital and Employment Opportunities Among Internally Displaced Persons (IDPs) in Georgia*, prepared for the World Bank, Tbilisi, 2005. [https://www.researchgate.net/publication/287632644\\_Social\\_Capital\\_and\\_Employment\\_Opportunities\\_Among\\_Internally\\_Displaced\\_Persons\\_IDPs\\_in\\_Georgia](https://www.researchgate.net/publication/287632644_Social_Capital_and_Employment_Opportunities_Among_Internally_Displaced_Persons_IDPs_in_Georgia).

<sup>209</sup> Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDP Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.

### *Un gruppo ancora molto vulnerabile*

I fattori elencati in precedenza appaiono congeniti alle difficoltà materiali che ha comportato lo sfollamento protratto, ma si può dire che oggi la disoccupazione colpisca tutti, indipendentemente dal fatto di essere o meno sfollati. Gli sfollati infatti non presentano grandi differenze rispetto al resto della popolazione in termini di opportunità lavorative. In ogni caso rimangono uno dei gruppi più vulnerabili, i cui bisogni vanno affrontati in modo adeguato, soprattutto nel caso di insediamenti isolati o per quanti non sono ancora riusciti a superare il trauma dello sfollamento<sup>210</sup>.

Tuttavia sono necessarie delle precisazioni in relazione al modo in cui l'assenza per molto tempo di alcune procedure abbia causato la degenerazione degli effetti negativi che lo sfollamento ha comportato e che in alcuni casi rimangono evidenti. Chi è riuscito a trovare un qualche tipo d'impiego durante lo sfollamento sembra lo abbia fatto con le proprie forze, grazie alla possibilità di accedere a forme d'istruzione o tramite rimesse di parenti emigrati all'estero. Nel contesto georgiano questa situazione non sembra così diversa da quella del resto della popolazione: sono in molti i giovani che cercano di spostarsi all'estero, magari grazie a borse di studio o altre forme di finanziamenti; così come quelli che decidono di raggiungere parenti già emigrati perché non riescono a trovare occupazioni durature<sup>211</sup>.

Secondo quanto riportato dalla Banca Mondiale nel 2015, il tasso di povertà non appare così diverso tra sfollati e il resto della popolazione, così come le differenze nel reddito medio, che presenta simili caratteristiche anche nel passaggio da centri urbani a zone rurali. La vera differenza riguarda piuttosto la dipendenza degli sfollati verso forme di assistenza statale o da rimesse, che rende limitato il controllo che possono avere sugli introiti mensili, soprattutto nel caso di un ritardo nella distribuzione di questi aiuti. La principale forma d'assistenza rimane un assegno mensile, pari a 45 lari (circa 20 dollari), che riceve la maggior parte degli sfollati sulla base del proprio status. In alcuni casi questo può essere sostituito con un assegno d'assistenza statale di 60 lari (circa 30

---

<sup>210</sup> Informazioni ottenute tramite corrispondenza mail con Nana Chabukiani, coordinatrice presso DVV International di Centri Educazione per Adulti presso alcuni dei villaggi costruiti dopo il 2008. DVV acronimo per Deutschen Volkshochschul-Verbandes (German Adult Education Association).

<sup>211</sup> Nel fare queste osservazioni mi baso su conversazioni avute con coetanei mentre mi trovavo a Tbilisi nel secondo semestre dell'anno accademico 2016-2017.



dollari), indirizzato a tutta la popolazione sulla base della gravità nella condizione economica<sup>212</sup>.

La ricerca della Banca Mondiale è stata commissionata dal Governo georgiano per comprendere se sarebbe stato possibile rimuovere l'assegno mensile, legato al riconoscimento dello status di sfollato, per passare ad un'assistenza mirata verso casi più specifici. Nonostante la decisione di commissionare un simile studio potrebbe dipendere da una presa d'atto nel miglioramento delle condizioni degli sfollati, in alcuni casi perfettamente integrati al resto della popolazione, la Banca Mondiale ha sottolineato come rimuovere l'assegno avrebbe avuto un effetto negativo; sono ancora molti a sopravvivere anche grazie a questo contributo. Inoltre pare che l'assegno mensile assuma un valore simbolico nel garantire il continuo impegno dello stato per migliorare le condizioni di questo gruppo<sup>213</sup>. Posta in questi termini, sembrerebbe che l'assegno mensile rappresenti una continua ricompensa, nell'attesa di un ritorno; mantenere l'assegno mensile significa mantenere lo status di sfollati a prescindere dalle proprie condizioni materiali e dal livello d'integrazione.

Per quanto riguarda la vulnerabilità di questo gruppo, nello studio viene sottolineato come le principali differenze con il resto della popolazione dipendano da molti fattori come il tipo di soluzione abitativa, la durata dello sfollamento, questioni di genere e la dislocazione sul territorio<sup>214</sup>. Questo sembra confermare come la lentezza nel formulare una risposta coerente per l'integrazione abbia comportato nel tempo un peggioramento della situazione per quanti ancora rimangono alloggiati in centri collettivi o soluzioni abitative inadeguate, lontani dai principali centri urbani, isolati sia per quanto riguarda l'accesso alle informazioni che a forme di sostentamento. Rappresentano una comunità ancora ai margini, che rende necessario l'intervento statale nel fare il possibile per garantire rapide alternative ai centri collettivi e consistenti forme di sostegno psicologico ed economico.

---

<sup>212</sup> World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, pp. 20-22

<http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

<sup>213</sup> Ibid pp. 32-34.

<sup>214</sup> Ibid. pp.29-31.

### *Sperando in un futuro migliore*

In quanto le soluzioni durevoli per affrontare lo sfollamento devono innanzitutto essere volontarie, è necessario considerare le reali intenzioni degli sfollati in Georgia e comprendere come percepiscono la situazione in cui si trovano. Questo permette anche di avere un'idea sull'impatto delle politiche messe a punto dal governo, a seconda del loro dimostrarsi dimostrino più o meno favorevoli nel continuare un processo d'integrazione all'interno del paese.

UNHCR ha condotto nel 2015 un sondaggio per analizzare quali siano le posizioni rispetto ad integrazione, ritorno e reinsediamento su un campione piuttosto ampio di sfollati; in totale sono state intervistate 2000 persone, cercando di considerare le diverse fasi di sfollamento (da Abkhazia, da Ossezia del Sud, Abkhazi della regione di Gali, sfollati durante il 2008)<sup>215</sup>. Dal sondaggio emerge come la maggior parte continui a considerare il ritorno la soluzione migliore, a patto che la giurisdizione georgiana venga ripristinata nelle regioni secessioniste. Questo esprime un forte attaccamento emotivo verso la propria terra d'origine, ma non solo: una delle principali motivazioni di questa scelta dipende dal fatto che la propria casa e altre proprietà siano rimaste ancora in queste zone.

Il distacco improvviso dovuto allo scoppio di un violento conflitto e le difficoltà incontrate durante lo sfollamento hanno contribuito nel creare un'immagine quasi idealizzata del ritorno e soprattutto di quanto era rimasto oltre il confine. La mancanza di opportunità economiche e le misere condizioni di vita hanno costituito a lungo un ostacolo nel creare un'ambiente domestico a cui ricondurre le stesse caratteristiche di quanto invece era andato perduto; una casa in cui si fondano tradizione, memoria ed identità. Il ritorno, soprattutto nel caso dei più anziani, è ricordo di un'epoca di convivenza e di una normalità fatta di tutte quelle sicurezze che la guerra ha violentemente spazzato via.

Se il futuro continua ad essere immaginato attraverso le lenti del ritorno, potrebbe significare una mancanza di sbocchi concreti nel presente e una difficoltà nel vedere la propria vita all'interno del contesto georgiano. Anche se dal sondaggio non emergono dati con cui si possa dedurre una effettiva esclusione dalla società, al di là delle

---

<sup>215</sup> UNHCR, ISSA, *Intentions Survey on Durable Solutions: Voices of Internally Displaced Persons in Georgia*, 2015, <http://www.refworld.org/pdfid/55e575924.pdf>

difficoltà economiche, rimane evidente l'effetto di anni di sfollamento protratto in cui sono mancati appigli per allontanare completamente le speranze di un ritorno. Un malcontento che conferma la lentezza della risposta statale nel portare aiuti concreti, ma anche disillusione verso le continue promesse del governo per la ripresa economica futura.

Vista l'attuale situazione politica la prospettiva di un ritorno è decisamente fuori questione. Tuttavia, come dimostrato anche dal sondaggio, nel caso degli sfollati questa questione si collega all'importanza nel ristabilire i diritti di proprietà. L'interdipendenza tra questi due fattori viene espressa nei Principi Guida, riconoscendo come un ritorno non accompagnato dalla restituzione della proprietà fosse impossibile:

Competent authorities have the duty and responsibility to assist returned and/or resettled internally displaced persons to recover, to the extent possible, their property and possessions which they left behind or were dispossessed of upon their displacement. When recovery of such property and possessions is not possible, competent authorities shall provide or assist these persons in obtaining appropriate compensation or another form of just reparation<sup>216</sup>.

Creare meccanismi che regolino simili questioni è segno di un elevato livello di riconciliazione dopo un conflitto; implica che il focus delle autorità si sia distolto da una prospettiva di ritorno, spesso fuorviante nei suoi contenuti di carattere politico, ad un approccio che vada a porre maggiore enfasi sui diritti individuali delle popolazioni colpite da un conflitto<sup>217</sup>. Laddove questi strumenti sono stati impiegati hanno portato a degli effetti positivi per quanto riguarda la sicurezza tra le comunità, favorendo nel caso di compensazioni attraverso forme di denaro un aiuto materiale agli sfollati per la loro integrazione. Un esempio sono i meccanismi istituiti con gli Accordi di Dayton per la riconciliazione in Bosnia-Herzegovina, con cui vide la nascita una Commissione per risolvere le rivendicazioni delle proprietà (*Commission for Real Property Claims*). Tra 1991 e 2003 la maggior parte delle rivendicazioni vennero risolte, sebbene per alcuni timori legati alla sicurezza nelle aree coinvolte dal conflitto i ritorni furono limitati<sup>218</sup>. Pur non rappresentando un esempio di un ritorno in massa degli sfollati, questo caso

---

<sup>216</sup> *Principi Guida sugli sfollati interni*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Principio 29 (2).

<sup>217</sup> Williams, C., R., *The Significance of Property Restitution to Sustainable Return in Bosnia and Herzegovina*, International Migration Vol. 44 (3) 2006, Blackwell Publishing Ltd, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2006.00371.x/epdf>

<sup>218</sup> Ibid.

permette comunque di riconoscere nella restituzione della proprietà un importante passaggio verso soluzioni durevoli, siano esse volte al ritorno o all'integrazione degli sfollati nelle zone d'insediamento

Se si considera il caso georgiano l'iniziale stallo nel processo di riconciliazione dopo il conflitto ha reso praticamente impossibile la riuscita di una giustizia transitoria, non comportando alcuna forma per giudicare le violazioni dei diritti umani e garantire forme di compensazione per le vittime. Nonostante l'Accordo Quadripartito firmato nel 1994 fosse stato modellato sulla base degli Accordi di Dayton, riconoscendo il diritto al ritorno e alla restituzione delle proprietà, queste misure vennero sin da subito rallentate a causa della reciproca diffidenza<sup>219</sup>. Da qui in poi vennero fatti solo singhiozzanti tentativi per permettere una restituzione delle proprietà. Nel caso del conflitto georgiano-osseto nel 2006 ha visto la luce una legge in proposito, fortemente sostenuta dalla comunità internazionale che vi vedeva un importante passo per lanciare un credibile processo di riconciliazione da parte georgiana, tenendo in considerazione anche gli interessi degli osseti che erano fuggiti dalla Georgia a causa delle tensioni<sup>220</sup>. La restituzione della proprietà alle vittime del conflitto era prevista attraverso il lavoro di una commissione multipartito, composta da rappresentanti georgiani, osseti e della comunità internazionale. Tuttavia questa commissione non venne mai formata e di fatto naufragò nel 2008<sup>221</sup>.

Per quanto riguarda il coinvolgimento internazionale nella questione della restituzione della proprietà alle vittime dei conflitti georgiani, questo è stato l'unico caso in cui il Consiglio di Sicurezza ONU abbia sottolineato l'importanza dell'importanza di un ritorno degli sfollati alle proprie case; in una risoluzione del 2007 viene affermato come, a prescindere dalla fuga dei proprietari durante i conflitti, questo non significava che i loro diritti di proprietà si estinguessero durante lo sfollamento<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> Ingunn, S., A., Foley, C., *Property Restitution in Practice: the Norwegian Refugee Councils experiences*, 2005, pp. 14-16,

[http://www.globalprotectioncluster.org/\\_assets/files/tools\\_and\\_guidance/housing\\_land\\_property/By%20Themes/HLP%20Restitution/Property\\_Restitution\\_in\\_Practice\\_2005\\_EN.pdf](http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/tools_and_guidance/housing_land_property/By%20Themes/HLP%20Restitution/Property_Restitution_in_Practice_2005_EN.pdf)

<sup>220</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 28-31 <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

<sup>221</sup> European Union, UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, pp. 31-32, 2009, <http://www.refworld.org/docid/53e1e65d4.html>.

<sup>222</sup> Kälin, W., *Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*, The American Society of International Law, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement,

La questione della restituzione delle proprietà rimane seriamente ostacolata sul piano pratico dal fatto che la maggior parte delle abitazioni dei georgiani erano state distrutte durante il conflitto o occupate dagli sfollati abkhazi, che erano ritornati nella regione dopo il cessate il fuoco. Inoltre i programmi lanciati dalla leadership georgiana per ripristinare “informalmente” i diritti di proprietà, come nel caso del progetto “My House”, rappresentavano piuttosto un’antitesi alla collaborazione, sottolineando con la diffusione di certificati di proprietà la sovranità georgiana sulla regione. Per ovviare questo stallo nei processi di riconciliazione ufficiale, negli ultimi anni si sono sempre più diffusi accordi informali tra georgiani e abkhazi, dove in cambio di un ritiro delle rivendicazioni sulle proprietà vengono offerte compensazioni in denaro<sup>223</sup>. Anche se queste transazioni mancano della validità legale per rappresentare un’effettiva misura di conciliazione, rispecchiano comunque una spontaneità nel provvedere in modo autonomo a ripristinare il diritto di proprietà, sottolineando a distanza di molti anni l’importanza di queste questioni in un conflitto.

Attivare un simile meccanismo in forma ufficiale per le questioni legate alla restituzione delle proprietà così tanti anni dopo i conflitti risulterebbe sicuramente un processo lungo e difficile, spesso non rendendo possibile una restituzione dei beni nella stessa forma in cui erano nel momento precedente alla perdita. In ogni caso queste misure continuano a rappresentare una sfida per la riconciliazione tra le parti, in un certo costituendo un obiettivo più concreto da raggiungere rispetto all’astratta prospettiva di un ritorno. Come dimostra la situazione dei georgiani che ancora si trovano nella regione di Gali, soggetti a limitazioni dei loro diritti e a violenze quotidiane, il problema principale risulta ancora oggi nel raggiungere una normalizzazione tra le comunità coinvolte in queste contese; la condizione sospesa in cui si trova questo distretto rende evidente come prima ancora di dichiarazioni per un ritorno degli sfollati, vi siano ben altre considerazioni da fare in relazione alla sicurezza e al rispetto dei diritti umani nei territori *de facto*, che possono essere risolte solo sulla base di un miglioramento nelle relazioni tra Tbilisi e le autorità abkhaze ed ossete.

---

Studies in Transnational Legal Policy, 38, Washington, DC, 2008, pp. 132-140, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring\\_guiding\\_principles.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf)

<sup>223</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia’s Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 28-31 <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

## Capitolo IV

### L'impatto sulla scena internazionale

#### 4.1 Convivenze difficili: la regione di Gali

Nel caso dei georgiani tornati nella zona di Gali ci si trova di fronte ad un “ritorno volontario”, che però non rappresenta affatto una soluzione durevole. Questa regione consiste in un piccolo angolo nella parte sud-est dell'Abkhazia, formato principalmente dai distretti di Ochamchire, Gali e Tkvarcheli, poco distanti dal confine georgiano. L'insediamento a Gali è avvenuto in modo spontaneo e senza alcun tipo di garanzia o accordi bilaterali, che permettessero la sicurezza della popolazione, ovviando al fatto che le autorità abkhaze si fossero sempre opposte ad un ritorno in massa dei georgiani. L'unica eccezione riguardò appunto questa regione, monoetnica prima dello scoppio del conflitto e dove gli abitanti non avevano particolarmente contribuito agli scontri; pare anche che Sukhumi avesse interessi economici in questi ritorni, in modo da non perdere completamente il potenziale agricolo che avevano queste terre note per le loro piantagioni di tè e gli agrumeti<sup>224</sup>.

In ogni caso il ritorno si rivelò sin da subito avventato, enfatizzando le conseguenze della mancata riconciliazione tra le comunità. La prospettiva di un rinnovo delle ostilità si concretizzò nel 1998, con l'attacco di forze paramilitari georgiane nella regione. Ancora una volta la reazione abkhaza colse di sorpresa Tbilisi, ripercuotendosi anche contro gli insediamenti a Gali e causando un secondo sfollamento; in molti decisero di tornare nella regione anche dopo questi attacchi, nonostante gli evidenti rischi per la loro incolumità. Ad oggi non è facile stabilire quanti si siano definitivamente stabiliti a Gali, le stime variano tra 45.000 e 60.000 persone, ma in mancanza di meccanismi di verifica non possono essere confermate<sup>225</sup>. Gli ultimi dati disponibili risalgono ad un censimento effettuato nel 2011 dalle autorità abkhaze; sarebbero circa 46,000 i

---

<sup>224</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, pp. 17-18 <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

<sup>225</sup> Conciliation Resources, *The Realm of the Possible. Finding ways forward on the Georgian-Abkhaz context: People in the Gal/I Region*, July 2015, [http://www.c-r.org/downloads/CR\\_The-Realm-of-the-possible\\_Gal-i\\_43\\_webEn.pdf](http://www.c-r.org/downloads/CR_The-Realm-of-the-possible_Gal-i_43_webEn.pdf)

georgiani ancora presenti in Abkhazia, costituendo il 19% della popolazione nella regione *de facto*<sup>226</sup>.

Il problema è che questa popolazione, sebbene sia sottoposta alla protezione delle autorità georgiane, si trova in una zona grigia in cui sono evidenti gli effetti della sovranità *de facto*. Questo significa che le decisioni prese dalle autorità abkhaze hanno un impatto non trascurabile sugli abitanti della regione, a prescindere dalle rivendicazioni territoriali di Tbilisi. Un problema aggravato dal fatto che lo stesso governo georgiano, con la Legge sui Territori Occupati del 2008, abbia sancito un limite all'accesso ufficiale di agenzie umanitarie nella regione; inoltre questa legge non menziona in alcun modo la responsabilità del Governo verso quanti siano ritornati a Gali, lasciando il distretto abbandonato e privato di necessari interventi umanitari<sup>227</sup>.

I georgiani di Gali non possono tecnicamente essere considerati sfollati, avendo fatto ritorno nelle zone d'appartenenza, ma le loro condizioni rimangono preoccupanti dal punto di vista di sicurezza e salvaguardia dei diritti umani. Per questo motivo sarebbe necessario un impegno maggiore da parte del governo georgiano per monitorare la loro situazione e dialogare con le autorità *de facto*, cercando di garantire loro una qualità di vita il più possibile normale. Infatti con il passare del tempo la situazione nella regione è sempre più degenerata, arrivando a quelle che *Conciliation Resources* ha definito «politiche di discriminazione etnica»<sup>228</sup>. Le restrizioni fatte dalle autorità abkhaze hanno colpito soprattutto l'esercizio dei diritti civili degli abitanti di Gali, limitando l'uso della lingua georgiana nel sistema educativo e imponendo serie restrizioni alla loro libertà di movimento.

Il diritto a ricevere un'educazione nella propria lingua è fondamentale per garantire un percorso scolastico di qualità; le restrizioni relative a questo ambito sono indice di una limitazione nei diritti culturali delle minoranze presenti in un territorio. Fino al 2015 nella regione di Gali erano presenti 11 scuole georgiane, ma nel successivo anno accademico il russo è stato imposto come lingua per l'insegnamento primario. Questa decisione ha sollevato una serie di proteste da parte degli insegnanti e delle famiglie

---

<sup>226</sup> Civil.ge, *Sokhumi Suspends Issuing Abkhaz Passports to Ethnic Georgians*, Tbilisi, 14.05.2014, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26053>

<sup>227</sup> Public Defender of Georgia, *The human rights situation of the conflict-affected population in Georgia*, 2016, pp. 51-53, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4524.pdf>

<sup>228</sup> Conciliation Resources, *The realm of the possible. Finding ways forward on the Georgian-Abkhaz context: People in the Gal/i region*, July 2015, [http://www.c-r.org/downloads/CR\\_The-Realm-of-the-possible\\_Gal-i\\_43\\_webEn.pdf](http://www.c-r.org/downloads/CR_The-Realm-of-the-possible_Gal-i_43_webEn.pdf)

degli alunni, senza tuttavia sortire alcun risultato; anzi molte famiglie sono state costrette a lasciare Gali e tornare in Georgia per poter garantire un'educazione ai propri figli<sup>229</sup>.

Il fatto che i georgiani di Gali non si trovino né di qua, né di là dalla frontiera, ma in un limbo con ben poche sicurezze, viene reso anche dal loro problema nell'ottenere documenti validi. Dal 2005 il Governo *de facto* ha fatto passare una legge con cui ha escluso la possibilità di una doppia cittadinanza Abkhazo-Georgiana, rendendo obbligatorio il possesso della cittadinanza Abkhaza per accedere ai servizi disponibili alla comunità. Secondo le autorità abkhaze dal 2010 sarebbero stati conferiti ben 13,000 passaporti ai georgiani di Gali, una percentuale limitata rispetto alla loro effettiva presenza<sup>230</sup>. Infine nel 2013 Sukhumi ha sospeso questa procedura, motivando la scelta con il timore di una "georgianizzazione" dell'Abkhazia<sup>231</sup>. Dal 2016 le procedure sono di nuovo cambiate, imponendo un nuovo documento, il *Form N9*, per quanti volessero attraversare la Linea Amministrativa per entrare in Georgia. Nel caso degli abitanti di Gali per poter ottenere il *Form N9* sono necessari numerosi documenti, oltre che un pagamento aggiuntivo di ben 8,000 rubli, secondo le informazioni raccolte dall'*Ombudsman*<sup>232</sup>. Non sempre queste cifre sono disponibili alla popolazione, e per questo motivo in molti continuano ad attraversare la frontiera illegalmente, correndo il rischio d'incorrere in detenzioni, o peggio. Diversi episodi avvenuti lungo la linea amministrativa hanno esasperato un clima di già tesa convivenza, tra abusi, violenze e addirittura casi di omicidio, in alcuni casi con le vittime stesse che preferiscono evitare di denunciare l'accaduto temendo ripercussioni contro le proprie famiglie<sup>233</sup>.

Oltre all'evidente stato d'insicurezza in cui si trovano gli abitanti di Gali, questi casi evidenziano come attraversare il confine sia una pratica necessaria, un cordone ombelicale che tiene in vita ed ammortizza l'impossibilità di accedere a fonti di reddito o cure mediche in Abkhazia. Per quanti sono ritornati i problemi quotidiani vanno dalla

---

<sup>229</sup> Public Defender of Georgia, *The human rights situation of the conflict-affected population in Georgia*, 2016, pp. 49-51, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4524.pdf>

<sup>230</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

<sup>231</sup> Civil.ge, *Sokhumi Suspends Issuing Abkhaz Passports to Ethnic Georgians*, Tbilisi, 14.05.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26053>

<sup>232</sup> Public Defender of Georgia, *The human rights situation of the conflict-affected population in Georgia*, 2016, pp. 51-53, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4524.pdf>

<sup>233</sup> Ibid. pp. 58-62.



mancanza di strutture che garantiscano servizi adeguati, dall'assenza di risorse per il proprio sostentamento alla diffusa disoccupazione. La situazione medica nella regione sembra decisamente scoraggiante: senza una serie di appropriati controlli e di procedure anti-epidemiche la popolazione è soggetta ad una preoccupante diffusione di malattie infettive come la tubercolosi, così come risulta difficile diagnosticare e curare sintomi cancerogeni<sup>234</sup>.

Tutte queste misure non sono altro che effetti del tentativo abkhazo di rafforzare il proprio "stato", passando per un controllo interno, che si esprime nel limitare i diritti delle minoranze, fino ad un controllo esterno lungo la propria linea di confine.

#### *La chiusura dei posti di blocco, barriera alla fiducia*

Fintanto che il "confine" georgiano-abkhazo rimaneva una linea di frontiera, i passaggi verso la Georgia costituivano un modo sicuro per mantenere i contatti con quello che succedeva nel resto del paese.

Il riconoscimento dell'autonomia di Abkhazia ed Ossezia meridionale e la successiva creazione della Linea Amministrativa ha limitato progressivamente questi passaggi, imponendo posti di blocco pesantemente pattugliati da militari russi ed abkhazi<sup>235</sup>. Le pratiche necessarie per passare attraverso questi blocchi erano sempre risultate poco chiare, con continui dubbi riguardo ai documenti accettati dalle autorità abkhaze per attraversare i confini, che diffondevano un senso d'insicurezza a quanti ogni giorno sopravvivevano proprio con questi passaggi attraverso la frontiera; una frequenza così elevata da arrivare anche a 1000 al giorno<sup>236</sup>.

Il numero dei punti di passaggio è stato definitivamente ridotto nella primavera del 2017, lasciando un unico varco nei pressi del ponte di Enguri. Per arrivare a questo ponte da Nabakevi, dove era situato uno dei pochi punti d'attraversamento rimasti attivi

---

<sup>234</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, pp. 43-45, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

<sup>235</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, pp. 3-6, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

<sup>236</sup> OC-Media, *Abkhazia closes all but one Gali checkpoint*, Tbilisi, 07.03.2017, <http://oc-media.org/abkhazia-closes-all-but-one-gali-checkpoint/>

fino ad allora, sono necessari circa 30 km, un grave disagio considerato lo stato delle infrastrutture nel distretto. Inoltre è stato imposto un aumento delle quote per l'attraversamento del confine, dai precedenti 600 rubli (\$10) a cifre che vanno dai 6.000 ai 7.200 rubli (\$100-120), con il rischio per i recidivi che queste sanzioni possano essere commutate con 15 giorni di carcere<sup>237</sup>.

Tutto questo è avvenuto tra le proteste degli abitanti della regione e l'impotenza della parte georgiana, oltre che della missione di monitoraggio europea; questa rimane l'unica forma di controllo dei confini con le regioni separatiste dopo la dipartita dell'UNOMIG nel 2009. Il Governo Abkhazo ha motivato la decisione di chiudere i posti di blocco con il bisogno di controllare meglio il confine, soprattutto limitare le pratiche d'attraversamento illegali<sup>238</sup>. Una scelta che fa trasparire come Sukhumi punti sempre di più a rafforzare tutte quelle che possono essere le forme della sua sovranità, esercitando un controllo che sta progressivamente chiudendo i georgiani di Gali in una bolla abkhaza. La chiusura dei posti di blocco ha rappresentato un'ulteriore prova della mancanza di forme di dialogo e collaborazione. Mancando questi presupposti fondamentali sembrano lontane le prospettive per un miglioramento della situazione.

Oltre a queste limitazioni permane una diffidenza nei confronti della comunità ritornata a Gali anche da parte di Tbilisi. Se per gli abkhazi questa popolazione non è del tutto affidabile, simili sentimenti si manifestano anche in alcuni segmenti della società georgiana, che li considera collaboratori delle autorità *de facto*; addirittura alcuni georgiani sono convinti che gli abkhazi stiano manipolando il fattore Gali nel creare una divisione tra "mingreli" e georgiani<sup>239</sup>. Simili discorsi riportano al clima di tensione che circondava le regioni prima dello scoppio dei conflitti, a quel "dilemma di sicurezza" che aveva innescato gli scontri e che sembra non essersi mai completamente assorbito, semmai caricato di ulteriori preoccupazioni, che vengono scaricate ai danni di questo gruppo. Come sottolinea *Conciliation Resources* la vera svolta nei rapporti tra Tbilisi e Sukhumi sarebbe piuttosto lasciare da parte le questioni politiche, concentrandosi

---

<sup>237</sup> Civil.ge, *Gali residents protest crossing point closure*, Tbilisi, 27.01.2017, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29810>

<sup>238</sup> Ibid.

<sup>239</sup> Conciliation Resources, *The realm of the possible. Finding ways forward on the Georgian-Abkhaz context: People in the Gal/i region*, July 2015, [http://www.c-r.org/downloads/CR\\_The-Realm-of-the-possible\\_Gal-i\\_43\\_webEn.pdf](http://www.c-r.org/downloads/CR_The-Realm-of-the-possible_Gal-i_43_webEn.pdf)

invece sulle necessità degli individui che abitano ai lati opposti di quello che ormai è sempre più evidentemente un confine<sup>240</sup>.

I recenti eventi sottolineano come forme di cooperazione sarebbero indispensabili per garantire la sicurezza di questa comunità. Gali, invece di rimanere una zona grigia in queste dinamiche, potrebbe rappresentare un punto di mutua collaborazione; o almeno il governo georgiano dovrebbe cercare meccanismi appropriati per manifestare il proprio sostegno nei confronti di questo gruppo che, fino a prova contraria, rimane sotto la responsabilità di Tbilisi. Questo potrebbe avvenire limitando la pressione che viene posta su alcune questioni nel corso dei negoziati, come per il punto sul ritorno degli sfollati.

#### 4.2 Un problema radioattivo

Attualmente l'unico forum attivo per i negoziati del conflitto russo-georgiano sono i Colloqui Internazionali di Ginevra, in cui si incontrano i rappresentanti di Abkhazia, Ossezia del Sud e Georgia, sotto la presidenza congiunta delle Nazioni Unite, OSCE e dell'Unione Europea; ai negoziati presenziano anche Russia e Stati Uniti. Le questioni affrontate in questi incontri richiamano i problemi rimasti irrisolti dopo la fine delle guerre negli anni '90, come la sicurezza nelle regioni e il ritorno degli sfollati<sup>241</sup>. A causa dell'opposizione georgiana per la presenza di rappresentanti abkhazi ed osseti invece che in sedute plenarie i lavori si svolgono principalmente in due gruppi, uno che si occupa di problemi relativi alla sicurezza nelle regioni, l'altro di questioni umanitarie<sup>242</sup>.

Un esito positivo degli incontri è stato la creazione nel 2009 di un doppio Meccanismo per la prevenzione degli incidenti (IPRM), adottato sia per Abkhazia che

---

<sup>240</sup> Conciliation Resources, *The realm of the possible. Finding ways forward on the Georgian-Abkhaz context: People in the Gali region*, July 2015, [http://www.c-r.org/downloads/CR\\_The-Realm-of-the-possible\\_Gal-i\\_43\\_webEn.pdf](http://www.c-r.org/downloads/CR_The-Realm-of-the-possible_Gal-i_43_webEn.pdf)

<sup>241</sup> Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

<sup>242</sup> Ibid.

per Ossezia meridionale. Questo consiste in incontri regolari tra i rappresentanti delle autorità di confine per discutere misure concrete onde evitare incidenti e altre forme di provocazione. I successi del gruppo di lavoro dedicato alle questioni umanitarie, che tratta il destino di sfollati e rifugiati, risultano più esigui. Le trattative si sono rivelate in tutta la loro difficoltà, di nuovo ripetendo quei motivi che avevano bloccato il progresso delle questioni nel passato. Gli stessi funzionari abkhazi hanno ammesso come la faccenda degli sfollati rimanga un problema radioattivo, dimostrando ben poca volontà di affrontare questa questione nella pratica; spesso gli abkhazi avrebbero sabotato la conduzione di questi incontri, mandando ogni volta un rappresentante diverso, in alcuni casi non preparato sugli argomenti trattati<sup>243</sup>. Come emerge dai comunicati diffusi dall'OSCE, con cui viene presentato l'andamento dei negoziati, la discussione di tutti i punti previsti sull'agenda delle trattative spesso si è interrotta proprio sulla questione del ritorno, comportando l'interruzione delle sedute. Nel comunicato diffuso in seguito all'incontro, avvenuto nel dicembre 2017, si sottolinea come a causa del perdurare degli approcci divergenti nel trattare la questione degli sfollati interni sia stato impossibile completare la discussione, dovuta anche all'evidente opposizione di alcuni partecipanti che manifestando il loro dissenso su questo punto hanno deciso di abbandonare gli incontri<sup>244</sup>.

Queste dinamiche dimostrano come, a distanza di vent'anni, la questione del ritorno rimanga un tema scottante, che entrambi i fronti continuano a considerare chiave per mantenere il proprio controllo sul territorio. Infatti la natura etnopolitica degli scontri lascia un'ombra nei processi di negoziazione, proprio perché un ritorno in massa di georgiani rimane per gli abkhazi un fattore che potrebbe indebolire il loro controllo sulla regione.

I georgiani da parte loro non mancano di sollevare costantemente la questione sulla scena internazionale. Con cadenza annuale a partire dal 2008, la Georgia cerca di far

---

<sup>243</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, pp. 3-6, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

<sup>244</sup> *Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions*, 13.12.2017, [https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear\\_en\)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument)

adottare una risoluzione sullo stato degli sfollati interni nel paese, sottolineando la necessità di rispettare i loro diritti di proprietà e soprattutto il loro diritto al ritorno. L'ultima risoluzione è passata nel giugno del 2017, con 80 voti a favore, 14 contrari e 61 astenuti<sup>245</sup>.

Analizzando la reazione della comunità internazionale su questo punto si evince come la questione del ritorno sia un problema che non riguarda più solo le relazioni dei georgiani con le regioni secessioniste, ma dopo la guerra del 2008 sta diventato un eco nella ridefinizione delle sfere d'interesse russe ed occidentali nel paese. La controversa natura di una simile risoluzione si evince considerando le dichiarazioni fatte dai rappresentanti della Federazione Russa durante l'ultimo di questi incontri:

Promoting the draft under humanitarian auspices ignored the real needs of those who had been forcibly displaced, making it impossible for parties to have substantive discussions and seriously damaging the Geneva discussions by undermining the concept behind them. Using the situation for political aims contravened the Geneva International Discussions, delayed resolution of the humanitarian situation and damaged trust among people in the affected regions<sup>246</sup>.

Il tono duro di queste dichiarazioni si contra con il sostegno dimostrato dal “blocco” europeo, che ha più volte sottolineato come il ritorno degli sfollati interni rappresenti un importante passaggio verso la riconciliazione tra le comunità e verso una maggiore attenzione per i diritti umani, oltre che un principio che trova la sua ragion d'essere nel bisogno di rispettare le frontiere internazionali<sup>247</sup>.

Due posizioni che sembrano all'opposto e che rendono piuttosto bene la difficoltà di sbrogliare la matassa che ancora avvolge i conflitti georgiani. Due posizioni in cui la

---

<sup>245</sup> I paesi che si sono opposti alla risoluzione sono: Armenia; Belarus; Burundi; Cuba; Laos; Nauru; Nicaragua; South Sudan; Syria; Venezuela, Vietnam and Zimbabwe; Philippines. Si veda: Civil.Ge, *UN General Assembly Passes Georgia IDP Resolution*, Tbilisi, 2.07.2017, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=30150>. Nel caso armeno l'opposizione alla risoluzione non dipende da un sostegno verso le posizioni russe, bensì richiama la simile situazione dei 500,000 sfollati dovuti al conflitto per il Nagorno-Karabakh ad oggi presenti in Azerbaijan. Il rappresentante armeno presso UN aveva commentato nel 2011 la decisione di un voto contrario, affermando come l'agenda ONU non contemplasse la questione del Nagorno che invece veniva discussa in sede OSCE. Dimostrarsi favorevole ad una simile risoluzione avrebbe potuto interferire con il corso dei negoziati. [si veda: Lragir.am, *Why Armenia voted against georgian resolution*, 01.07.2011, <http://www.lragir.am/index.php/eng/0/politics/view/22469>].

<sup>246</sup> *General Assembly Adopts Resolution Recognizing Right of Return for Refugees, Internally Displaced Persons in Georgia, No Matter Their Ethnicity*, GA/11919, 01.07.2017, UN Meetings Coverage and Press Releases, <https://www.un.org/press/en/2017/ga11919.doc.htm>

<sup>247</sup> *EU Local Statement on the Secretary General's 15<sup>th</sup> Consolidated report on the conflict in Georgia*, Strasbourg, 19.04.2017, [https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/24837/eu-local-statement-secretary-general%E2%80%99s-15th-consolidated-report-conflict-georgia\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/24837/eu-local-statement-secretary-general%E2%80%99s-15th-consolidated-report-conflict-georgia_en)

pressione georgiana sul diritto al ritorno rimane costante, nonostante negli ultimi anni gli sforzi per l'integrazione degli sfollati nel paese siano stati molto più evidenti.<sup>248</sup>

Così facendo più che ottenere effettivi risultati si riafferma l'importanza strategica degli sfollati nel ristabilire l'integrità del paese; un "valore" che li porta continuamente ad essere collegati a conflitti che altrimenti sarebbero stati dimenticati<sup>249</sup>.

Sembra quindi che il sostegno della comunità internazionale per la questione georgiana, pur rappresentando un passaggio obbligatorio nell'affermare il principio d'inviolabilità delle frontiere, non abbia in realtà portato ad alcun risultato concreto. Piuttosto queste e altre forme di sostegno hanno infastidito Sukhumi e Tskhinvali, che continuano in tutta risposta ad adottare misure sempre più nette per rafforzare il loro progetto di costruzione nazionale; secondo le autorità abkhaze Tbilisi dovrebbe anzi smettere di cercare un'approvazione straniera e piuttosto impegnarsi nel garantire aiuti dall'interno agli sfollati che sono nel paese<sup>250</sup>. Il processo sembra quindi doppiamente ostacolato, da un lato dalla costante invocazione di un diritto al ritorno, dall'altro nell'impossibilità che questo avvenga, viste le attuali circostanze. Nel mezzo quelle che potrebbero rappresentare due importanti punti di mediazione, la Russia e l'Europa, che hanno deciso di prendere posizioni agli antipodi nell'affrontare la questione e di fatto contribuiscono a rendere la prospettiva del un ritorno un fattore di divisione, più che di riconciliazione.

---

<sup>248</sup> Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, pp. 183-186, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

<sup>249</sup> Ibid. pp. 183-186.

<sup>250</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, pp. 3-6, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

## Conclusioni

Oscillando tra la debolezza delle istituzioni e una dilagante corruzione, il governo Shevardnadze non è riuscito a fare molto per favorire l'integrazione degli sfollati, né garantire migliori condizioni di vita nel primo periodo dell'indipendenza. Questo gruppo è rimasto a lungo dipendente dalle decisioni delle autorità e soprattutto in balia di una retorica che premeva sul diritto al ritorno, privato della possibilità di ricostruire la propria vita oltre gli effetti drammatici del conflitto. Per molti non restò che attendere il momento in cui la giurisdizione georgiana si sarebbe di nuovo estesa sulle repubbliche separatiste; il diritto al ritorno divenne punto decisivo nelle dispute con Tskhinvali e Sukhumi, sempre al primo posto nell'agenda delle questioni da discutere durante gli sporadici negoziati con le autorità *de facto*.

Dopo il cambio di governo innescato dalla Rivoluzione delle Rose, gli sfollati ritornarono parte attiva nel discorso politico a causa delle rinnovate spinte per l'integrità territoriale, ma al tempo stesso riuscirono per la prima volta a beneficiare di una strategia concreta che ne assicurasse i diritti in quanto cittadini georgiani. Tuttavia le prime modalità in cui venne implementata la Strategia Statale furono ambigue, rappresentando alcuni dei limiti democratici dello Stato georgiano; per esempio l'evacuazione dai centri collettivi era inizialmente avvenuta in modo forzato e senza rispettare i diritti particolari degli sfollati, inoltre molti alloggi assegnati non presentavano le caratteristiche necessarie per garantire l'inserimento socio-economico trovandosi in zone periferiche.

Le conseguenze di una guerra combattuta a tutti gli effetti sul territorio georgiano, nell'Agosto del 2008, suscitarono finalmente una legislazione sugli sfollati in linea con gli standard internazionali descritti nei Principi Guida ONU. Si può quindi affermare come negli ultimi anni il governo georgiano abbia fatto evidenti progressi assimilando il concetto di responsabilità per quanto riguarda la situazione degli sfollati interni, promuovendo politiche in linea con i Principi Guida delle Nazioni Unite e soprattutto cercando di arginare gli effetti di anni di marginalità. L'inserimento socio-economico è risultato un passaggio molto complesso, rallentato da anni di sfollamento che non hanno permesso di sviluppare competenze o adeguate reti sociali. Questo vale soprattutto nel difficile contesto georgiano, dove la disoccupazione rimane uno dei più gravi problemi,

soprattutto nelle zone rurali. Nel caso degli sfollati questo potrebbe avere ripercussioni più serie, limitando i mezzi di sussistenza a forme di assistenza statale determinate sulla base dello *status* di sfollati. Di conseguenza è difficile che la dipendenza da queste forme d'aiuto possa diminuire nel breve periodo. Inoltre lo stallo nei processi di riconciliazione con le regioni secessioniste ha reso impossibile ripristinare le loro proprietà private, creando una disparità rispetto alle possibilità materiali del resto della popolazione georgiana.

Eppure la pressione per il ritorno degli sfollati georgiani nelle due regioni secessioniste continua a corrodere e ad ostacolare ogni altra forma di risoluzione dei conflitti. Come dimostra la situazione dei georgiani che ancora si trovano nella regione di Gali, soggetti a limitazioni dei loro diritti e a violenze quotidiane, il problema principale risulterebbe ancora oggi nel raggiungere una normalizzazione tra le comunità coinvolte in queste contese; la condizione sospesa in cui si trova questo distretto rende evidente come prima ancora di dichiarazioni per un ritorno degli sfollati, vi siano ben altre considerazioni da fare in relazione alla sicurezza e al rispetto dei diritti umani nei territori *de facto*, che possono essere risolte solo sulla base di un miglioramento nelle relazioni tra Tbilisi e le autorità abkhaze ed ossete.

Come emerge dai negoziati nell'ambito dei Colloqui Internazionali di Ginevra, ma soprattutto considerando le posizioni espresse riguardo alla Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU per il ritorno degli sfollati georgiani, la questione sembra sempre più inevitabilmente collegata al ripristino dell'integrità territoriale georgiana, e dalla conseguente sostegno della comunità internazionale a riguardo. In questo ambito il peso della Russia è evidente, nell'aver sempre più delineato una politica che si oppone a questo precetto, sostenendo l'autodeterminazione di Abkhazia e Ossezia Meridionale, sancita con il riconoscimento del 2008. Il rischio è che queste continue rivendicazioni per il diritto al ritorno non facciano altro che contribuire ad uno stallo continuo che non risolva affatto i conflitti, al contrario lasci il paese senza la sicurezza necessaria per portare a termine il proprio percorso di sviluppo. Il processo sembra quindi doppiamente ostacolato, da un lato dalla costante invocazione di un diritto al ritorno, dall'altro nell'impossibilità che questo avvenga, viste le attuali circostanze che non cambieranno nel breve periodo.



Nel mezzo stanno quelli che potrebbero rappresentare due importanti punti di mediazione, la Russia e l'Europa, che hanno deciso di prendere posizioni agli antipodi nell'affrontare la questione e di fatto contribuiscono a rendere la prospettiva del un ritorno un fattore di divisione, più che di riconciliazione.

La *leadership* georgiana dopo il 2008 sembra aver imparato la lezione di Saakashvili, ossia l'importanza di mantenere buoni rapporti con Mosca, riconoscendo come il Cremlino non manchi di punti di pressione nei confronti georgiani; questi sono sembrati ben evidenti dopo l'espulsione dei lavoratori georgiani illegali nel 2006 e l'embargo ai vini. Soprattutto il legame che il Cremlino ha instaurato con le due regioni secessioniste ha lasciato il fianco georgiano scoperto. Dopo il riconoscimento russo di entrambe le regioni l'influenza è aumentata, coinvolgendo non solo la sfera politica, ma anche quella economica e militare. Recentemente Mosca e Tskhinvali hanno firmato un accordo militare, che incorpora le truppe ossete direttamente in quelle russe<sup>251</sup>. Già in precedenza la regione aveva rafforzato anche le prospettive di riavvicinamento con la Russia, progettato un referendum per unirsi con la repubblica specchio dell'Ossezia del Nord, oltre che approfondire sempre di più i legami economici<sup>252</sup>.

L'Abkhazia sembrerebbe meno interessata ad una completa ingerenza del Cremlino nei suoi affari interni, anche se è innegabile la dipendenza da Mosca per quanto riguarda sostegno economico e militare, con un flusso di denaro che rappresenta la maggior parte del budget abkhazo e vista la presenza di una delle più grandi basi militari russe nel Caucaso nei pressi di Gudauta e la costruzione di compound militari a Gali<sup>253</sup>. Considerando il costante senso d'insicurezza di Tbilisi rispetto al vicino russo, la crescente ingerenza di Mosca nelle due regioni lascia il paese in un senso di continua instabilità.

---

<sup>251</sup> Tass, *Putin instructs to sign deal on integrating South Ossetia forces into Russian army*, 14.03.2017, <http://tass.com/politics/935471>

<sup>252</sup> Fuller, Liz, *South Ossetia Referendum On Name Change Steers Clear Of Thornier Unification Issue*, 08.02.2017, RFE/RL

<https://www.rferl.org/a/caucasus-report-south-ossetia-referendum-name-change/28298590.html>

<sup>253</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, pp. 3-6, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

In tutto questo l'Unione Europea si inserisce con una politica cauta, che cerca di attrarre verso di sé Tbilisi, senza tuttavia chiarificare esattamente con quali fini; nonostante la firma di un Accordo di Associazione nel 2014, le possibilità che la Georgia entri a far parte dell'Unione Europea sono piuttosto limitate e comunque condizionate dalla risoluzione dei conflitti. In ogni caso questa partnership è stata uno dei motivi per una serie di riforme, non sempre trovando il favore di tutta la comunità. Anzi nel progredire con il processo di "integrazione" nelle strutture europee diventa sempre più evidente la posizione di Tbilisi, a metà tra un'Occidente che cerca un avamposto sicuro nel Caucaso e una Russia che cerca di assicurare una propria sfera d'influenza, di fatto cercando in ogni modo di tenere lontano la NATO dalla sua frontiera meridionale. In questo frangente la Georgia rimane un piccolo paese che si trova rallentato nella sua traiettoria di sviluppo da conflitti protratti, rimanendo compresso in una difficile situazione regionale.

Le riforme in direzione ultraliberale che il paese ha realizzato nel tentativo di conformarsi alle direttive europee e agli accordi presi con il trattato di associazione suscitano alcuni interrogativi per quanto riguarda l'effettiva capacità di sostenere il peso di simili regolamentazioni. Questo riguarda soprattutto il progetto di un "Accordo di Libero Scambio" (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*), pilastro economico dell'Accordo di Associazione ed entrato in vigore nell'estate del 2016. Scopo dell'Accordo sarebbe l'accesso al mercato europeo per i prodotti georgiani che abbiano raggiunto standard adeguati. Questo sarebbe sicuramente un importante passo nell'incentivare lo sviluppo del settore agricolo nel paese, ma presenta rischi non indifferenti relativi al peso che l'implementazione di simili misure potrebbe comportare per gli agricoltori georgiani e in generale per la popolazione impiegata o dipendente da questo settore nel breve periodo, vista l'incapacità di competere con i sussidi europei all'agricoltura e in generale la difficoltà di esportare all'interno del mercato comunitario.

Nel caso di fallimento di questo ambizioso programma, considerando come nel primo periodo i costi per questo progetto saranno sicuramente elevati, sarebbe sempre più evidente l'incapacità georgiana di competere con il mercato europeo, evidenziando invece il bisogno di accedere al mercato russo. Dall'altro potrebbero rimanere colpiti con più forza le parti più vulnerabili della popolazione, soprattutto quanti si trovano a

sopravvivere commerciando prodotti agricoli e che rischierebbero di subire l'improvviso aumento dei prezzi o delle certificazioni per esportare i propri prodotti dovuti ad eccessivi controlli nei processi produttivi per conformarsi con gli standard europei <sup>254</sup>.

Inoltre la popolazione georgiana sembra già divisa rispetto a queste questioni; la maggior parte dei georgiani sembra favorevole sia all'ingresso nella NATO che ad una adesione europea, sebbene queste aspirazioni non abbiano alcun fondamento, mentre risultano molto più evidenti le condizioni necessarie per raggiungere effettivi benefici mediante le condizioni imposte con l'Accordo di Associazione. Nel frattempo la distensione dei rapporti con la Russia dopo il cambio di governo, che ha permesso nel 2013 di riempire il mercato alle bevande georgiane, ha di nuovo messo in luce l'importanza di mantenere buoni rapporti con Mosca. Secondo un sondaggio del 2015 un buon 31% della popolazione georgiana si esprime favorevole ad un inserimento all'interno dell'Unione Economica Euroasiatica<sup>255</sup>. Simili posizioni vanno a sottolineare come, nonostante i complessi rapporti politici, i legami culturali ed economici tra Tbilisi e Mosca siano ancora ben saldi, e nel caso di un'eventuale fallimento delle promesse europee, potrebbero rafforzarsi ancora di più. Tbilisi tuttavia si oppone a ripristinare legami diplomatici con Mosca fino a quando questa non comincerà ad arretrare nella politica di sostegno verso Abkhazia ed Ossezia<sup>256</sup>.

Per questo motivo uno dei principali obiettivi della *leadership* georgiana dovrà essere quello di mantenere il più possibile bilanciate le proprie relazioni tra Russia ed Europa, cercando di trarre il massimo vantaggio dalla propria posizione geografica, evitando di rimanere schiacciata tra queste due diverse forme d'ingerenza.

---

<sup>254</sup> Simon Appleby and Eric Livny, *Georgia will be able to benefit from bilateral free trade agreement*, *Georgia Today*, 04.05.2016, <http://georgiatoday.ge/news/3699/Will-Georgia-Be-Able-to-Benefit-from-Bilateral-Free-Trade-Agreements%3F>

<sup>255</sup> Stronski, P., Vreeman, A., *Georgia at Twenty-Five: in a difficult spot*, Carnegie Endowment for International Peace, 25.05.2017, <http://carnegieendowment.org/2017/05/25/georgia-at-twenty-five-in-difficult-spot-pub-70074>

<sup>256</sup> International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, pp. 3-6, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

In questo contesto è innegabile come la presenza russa sia un fattore importante per poter riattivare un dialogo con le autorità *de facto*, in assenza del quale la Georgia rimarrà sempre un paese in bilico, senza una chiara presa di coscienza rispetto alla strada che dovrà imboccare per il proprio sviluppo nel futuro. Gli sfollati interni rappresentano in questo contesto uno dei tanti gruppi vulnerabili nel paese, che possono maggiormente subire eventuali crisi economiche o geopolitiche; tuttavia nel loro caso si aggiunge la retorica di un diritto al ritorno pressoché impossibile, che come si evince dalla regione di Gali renderebbe necessari notevoli sforzi anche per migliorare le possibilità d'integrazione con la società abkhaza, limitate dopo lunghi anni di conflitti. Il fatto che la Georgia continui ad insistere sul ritorno degli sfollati, una prospettiva che sembra ben lontana dall'essere realizzabile, comporta un meccanismo di difesa, soprattutto dalla parte abkhaza; questo si evince spesso nell'interruzione degli incontri durante i Colloqui di Ginevra, così come in modo concreto nelle limitazioni imposte ai cittadini georgiani ritornati a Gali.

La questione della relazione georgiana con le due regioni sembra un rompicapo irrisolvibile, con moltissimi fattori che rendono quasi impossibile riuscire a dare una previsione di come si evolveranno le questioni nel futuro. La ferocia che ha caratterizzato gli scontri nel passato non crea molte prospettive per forme di convivenza pacifica, aggiungendo a questo fattore il peso che dal 2008 la Federazione Russa esercita nelle due repubbliche. Tuttavia la questione dell'integrazione degli sfollati non può essere vista solo come un discorso politico in una dinamica di scontro, ma va affrontata principalmente perché rappresenta un importante traguardo per lo sviluppo interno e la stabilità del paese, permettendo di lasciare alle spalle alcuni dei momenti più bui nella storia georgiana. La riuscita di questo processo potrebbe rappresentare l'effetto positivo di quelle riforme e quegli sforzi che il paese ha intrapreso negli ultimi anni, rendendoli più omogenei e non limitati solamente ad alcune zone del paese o gruppi sociali.

## Bibliografia

### Testi e pubblicazioni

Aleksishvili, A., *Challenges and Economic Policy Directions of Georgia*, Konrad Adenauer Stiftung, 2013, pp. 101-124, in Konrad Adenauer Stiftung, *The South Caucasus 2018. Facts, trends, future scenarios*, Tbilisi, 2013. [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_35353-544-1-30.pdf?130910135923](http://www.kas.de/wf/doc/kas_35353-544-1-30.pdf?130910135923)

Amnesty International, *Civilians in the line of fire. The Georgia-Russia conflict*, December 2008, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur04/006/2008/en/>

Amnesty International, *Uprooted Again: Forced Evictions of the Internally Displaced Persons in Georgia*, 2011, <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR56/005/2011/en/>.

Brookings Institution, *Mapping the Response to Internal Displacement: The Evolution of Normative Developments*, 2014, Brookings-LSE Project on Internal Displacement, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Mapping-the-Resource-to-Internal-Displacement-The-Evolution-of-Normative-Developments-October-10-2014-FINAL.pdf>

Brubaker, R., "Nationhood and the national question in the Soviet Union and post-Soviet Eurasia: An institutionalist account", in *Theory and Society*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 1994.

Buck, T., Morton, A., Nan, S. A., Zurikashvili, F, *Aftermath: Effects of Conflict on Internally Displaced Women in Georgia*, U.S. Agency for International Development, no. 310, 2000.

Carr, S., *From Theory to Practice: National and Regional Application of the Guiding Principles*, *International Journal of Refugee Law*, 21 (1): 34, 2-4, March 2009.

Cohen, R., "The Development of International Strategies to Protect Internally Displaced Persons", Brookings.edu, 07.05.1998, <https://www.brookings.edu/research/the-development-of-international-strategies-to-protect-internally-displaced-persons/>

Columbia University, *Promoting IDPs and Women's voices in Post-Conflict Georgia*, Women's Political Resource Center, May 2012, pp. 11-15, [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)

Conciliation Resources. (2009). *Out of the margins. Securing a voice for internally displaced people: lessons from Georgia*.

Conciliation Resources, *The Realm of the Possible. Finding ways forward on the Georgian-Abkhaz context: People in the Gal/I Region*, July 2015, [http://www.c-r.org/downloads/CR\\_The-Realm-of-the-possible\\_Gal-i\\_43\\_webEn.pdf](http://www.c-r.org/downloads/CR_The-Realm-of-the-possible_Gal-i_43_webEn.pdf)

Coppieters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian*

*Conflict, Secession, History and the Social Sciences*, 2002, VUB Brussels University Press.

Cornell, S., E., *Small Nations and Great Powers*, Routledge Curzon, London, 2001.

Cornell, S. E., *Autonomy and Conflict: Ethnoterritoriality and Separatism in the South Caucasus – Cases in Georgia*, Department of Peace and Conflict Research, Report No. 61, Uppsala University, 2002.

Deng, F., M., *The Global Challenge of Internal Displacement*, Wash. U. Journal of Law and Policy, Vol 5:141, 2001, [https://law.wustl.edu/harris/documents/p141\\_Deng.pdf](https://law.wustl.edu/harris/documents/p141_Deng.pdf)

European Union, UNHCR, *Protection of Internally Displaced Persons in Georgia: A Gap Analysis*, 2009.

Ferrari, A., *Una nuova guerra fredda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia*, Programma Caucaso e Asia Centrale, ISPI, 30.09.2008, [http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/WP\\_30\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/WP_30_2008.pdf)

Frichova, M., *Transitional Justice and Georgia's Conflicts: Breaking the Silence*, 2009, International Center for Transitional Justice, <https://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Georgia-Breaking-Silence-2009-English.pdf>.

Gogishvili, D., *Urban Dimensions of Internal Displacement in Georgia: The Phenomenon and the Housing Policy*, Gran Sasso Science Institute, 07.04.2015, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2591291](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2591291)

GYLA, *State Policy on Providing Housing for IDPs*, Tbilisi, 2014, <https://gyla.ge/files/news/State Policy on Providing Housing for the IDPs.pdf>

Herz, J., *Idealist internationalism and the security dilemma*, World Politics, Vol. 2, No. 2 (Jan., 1950), <http://www.jstor.org/stable/2009187>

Hodnett, G., *Leadership in the Soviet Republics. A Quantitative Study of Recruitment Policy*, Oakville, 1978, pp. 98-114, in Coppieters, B., *In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian-Abkhazian Conflict*, Secession, History and the Social Sciences, 2002.

Hughes, J., Sasse, G., *Comparing Regional and Ethnic Conflicts in Post-Soviet Transition States: An Institutional Approach*, 2001. *Regional & Federal Studies* 11 (3): 1–35. doi:10.1080/714004705.

Human Rights Watch, *Bloodshed in the Caucasus. Violations of Humanitarian Law and Human Rights in the Georgia-South Ossetia Conflict*, 1992.

Human Rights Watch, *Georgia/Abkhazia: violation of the laws of war and Russia's role in the conflict*, Vol. 7 n°7, March 1995. <https://www.hrw.org/reports/1995/Georgia2.htm>

International Crisis Group, *Abkhazia: The long road to reconciliation*, Europe Report N°224, 10.04.2013, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/224%20Abkhazia%20-%20The%20Long%20Road%20to%20Reconciliation.pdf>

International Crisis Group, *Georgia: Avoiding War in South Ossetia*, 2004, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/183-georgia-s-south-ossetia-conflict-make-haste-slowly.pdf>.

International Service for Human rights, *The Reports in shot*, ISHR, 12/01/2006. <http://protectionline.org/files/2012/08/Summary-of-reports-Representative-of-the-Secretary-General-on-the-human-rights-of-IDP.pdf>

Kabachnik, P., Mitchneck, B., and Regulska, J., *Return or Integration? Politicizing Displacement in Georgia*, In Nodia, G. and Stefes, C. H. eds. *Security, Democracy and Development in the Southern Caucasus and the Black Sea Region*, Bern, Peter Lang, 183-204, 2015. [https://www.researchgate.net/publication/301698740\\_Return\\_or\\_Integration\\_Politicizing\\_Displacement\\_in\\_Georgia](https://www.researchgate.net/publication/301698740_Return_or_Integration_Politicizing_Displacement_in_Georgia)

Kabachnik, P., *Traumatic Masculinities: The Gendered Geographies of Georgian IDPs from Abkhazia*, in *Gender, Place & Culture*, vol. 20, 2013, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0966369X.2012.716402>

Kälin, W., *Guiding Principles on Internal Displacement, Annotations*, The American Society of International Law, The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, *Studies in Transnational Legal Policy*, 38, Washington, DC, 2008, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring\\_guiding\\_principles.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/spring_guiding_principles.pdf)

Lakoba, S., *Abkhazia is Abkhazia*, *Central Asian Survey*, vol. 14, no. 1, pp. 97–105, 1995, in <http://abkhazworld.com/aw/conflict/740-abkhazia-is-abkhazia>

Lorusso, M., *Georgia, vent'anni dopo l'URSS*, Aracne editrice, 2011, Roma.

MacFarlane, S. Neil, Larry Minear, and Stephen D. Shenfield. *Armed Conflict in Georgia: A Case Study in Humanitarian Action and Peacekeeping*, Brown University, Providence, 1996.

Manning, P., *The Hotel/Refugee Camp Iveria: Symptom, Monster, Fetish, Home*, Trent University, 2003, <http://www.dangerserviceagency.org/doc/wips/Iveria%20Hotel%20FINAL.pdf>.

Martin, T., *An Affirmative Action Empire. The Soviet Union as the Highest Form of Imperialism*, in Suny, R., Martin, T., *A State of Nations. Empire and Nation-Making in the Age of Lenin and Stalin*, Oxford University Press, 2001, pp. 67-90.

Mooney, E., *Bringing the end into sight for Internally Displaced Persons*, *Forced Migration Review* 17, May 2003. <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/when-does-internal-displacement-end/mooney.pdf>

Mooney, E., *From Solidarity to Solutions: The Government Response to Internal Displacement in Georgia*, pp. 179-229, in Ferris, E., Mooney, E., and Stark, C., *From Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement*, The Brookings Institution – London School of Economics, Project on Internal Displacement, 2011, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/From-Responsibility-to-Response-Nov-2011.pdf>.

Mooney, E., Balkees J., *The Voting Rights of Internally Displaced Persons : The OSCE Region*, 2004, Washington, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105\\_osce.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20041105_osce.pdf).

Mundt, A., Ferris, E., *Durable solutions for IDPs in protracted situations: three case studies*. The Brookings Institution – University of Bern, 2008.

Nodia, G., *The Conflict in Abkhazia: National Projects and Political Circumstances*, pp. 15-45 in Nodia, G., Anchabadze, Y., Coppieters, B., *Georgians and Abkhazians : The Search for a Peace Settlement*, Köln, 1998 <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-44381>.

Norwegian Refugee Council, *Profile of Internal Displacement: Georgia, Global IDP Project*, 2005, <http://www.internal-displacement.org/assets/library/Europe/Georgia/pdf/Georgia-April-2005.pdf>

Open Society Foundation, *Forced Migration: Repatriation in Georgia*, June 1995.

Orchard, P., *Protection of Internally Displaced Persons: Soft Law as a Norm-Generating Mechanism*, *Review of International Studies* 36 (2010):202–81. <https://doi.org/10.1017/S0260210510000033>.

Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, Tbilisi, 2015, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3767.pdf>

Public Defender of Georgia, *Human Rights situation of IDPs in Georgia*, Tbilisi, 2016, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4522.pdf>

Public Defender of Georgia, *The human rights situation of the conflict-affected population in Georgia*, Tbilisi, 2016, <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/4/4524.pdf>



- Rekhviashvili, L., *Survival Strategies of the Poor and Marginalised — The Case of Internally Displaced People in Georgia* Author, *Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe* 15 (1):123–35, 2012.
- Ruiz, I., Vargas-Silva, C., *The Labor Market Impacts of Forced Migration*, *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2015, 105(5): 581-586, <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.p20151110>
- Salukvadze, J., Golubchikov, O., *City as geopolitics: Tbilisi, Georgia. A globalizing metropolis in a turbulent region*, in *Cities*, Vol. 52, March 2016, Elsevier <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275115300056>
- Suny, R. G., *The making of the Georgian nation*, Indiana University Press, 1994.
- Tarkhan-Mouravi, G., *Assessment of IDPs Livelihoods in Georgia: Facts and Policies*, 2009, pp.14-15. <http://www.unhcr.org/4ad827b12.pdf>.
- Torosyan, K., Pignatti, N., and Obrizan, M., *Job Market Outcomes of IDPs: The Case of Georgia*, Jan 2018, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, <http://ftp.iza.org/dp11301.pdf>.
- Transparency International Georgia, *Accountability in Aid Delivery - The Renovation of Collective Centers for Georgia's Internally Displaced Persons*, 2011, [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F\\_R\\_320.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/F_R_320.pdf).
- Transparency International, *Fact-checking the State of the Nation address: IDPs*, 28.02.2011, <http://www.transparency.ge/en/blog/fact-checking-state-nation-address-idps>
- Tskitishvili, G., Dershem, L., and Kechakmadze, V., *Social Capital and Employment Opportunities Among Internally Displaced Persons (IDPs) in Georgia*, prepared for the World Bank, Tbilisi, 2005. [https://www.researchgate.net/publication/287632644\\_Social\\_Capital\\_and\\_Employment\\_Opportunities\\_Among\\_Internally\\_Displaced\\_Persons\\_IDPs\\_in\\_Georgia](https://www.researchgate.net/publication/287632644_Social_Capital_and_Employment_Opportunities_Among_Internally_Displaced_Persons_IDPs_in_Georgia).
- UNHCR. *Intentions survey on durable solutions: voices of internally displaced persons in Georgia*. June 2015. <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/559166596/23-years-still-hoping-better-future.html> Visitato 09/10/2017
- Williams, C., R., *The Significance of Property Restitution to Sustainable Return in Bosnia and Herzegovina*, *International Migration* Vol. 44 (3) 2006, Blackwell Publishing Ltd, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.2006.00371.x/epdf>
- Whitman, R. G., Wolff, S., *The EU as a Conflict Manager? The Case of Georgia and Its Implications*, 2010, *International Affairs*, 86 (1):87–107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00870.x>.

World Bank, *Georgia: transitioning from Status to Needs Based Assistance for IDPs. A poverty and social impact analysis*, 2016, <http://documents.worldbank.org/curated/en/493981468030331770/pdf/IDP-PSIA-Georgia-revised-Feb-2016.pdf>

WRITENET, *The Dynamics and Challenges of Ethnic Cleansing: The Georgia-Abkhazia Case*, 1 August 1997, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6a6c54.html>.

## Articoli

Simon A., Livny, E., *Georgia will be able to benefit from bilateral free trade agreement*, in *Georgia Today*, 04.05.2016, <http://georgiatoday.ge/news/3699/Will-Georgia-Be-Able-to-Benefit-from-Bilateral-Free-Trade-Agreements%3F> Visitato il 16/02/2018

Stronski, P., Vreeman, A., *Georgia at Twenty-Five: in a difficult spot*, Carnegie Endowment for International Peace, 25.05.2017, <http://carnegieendowment.org/2017/05/25/georgia-at-twenty-five-in-difficult-spot-pub-70074> Visitato il 16/02/2018

Civil Georgia, *Saakashvili promises return of Abkhaz IDPs in months*, *Civil.Ge* 28/11/2007. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=16450> Visitato il 01/02/2018

Civil.ge, *Sokhumi Suspends Issuing Abkhaz Passports to Ethnic Georgians*, Tbilisi, 14.05.2014, [http://civil.ge/eng/article.php?id=26053\\_\\_](http://civil.ge/eng/article.php?id=26053__) Visitato il 01/02/2018

Civil.ge, *Gali residents protest crossing point closure*, Tbilisi, 27.01.2017, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=29810> Visitato il 01/02/2018

Comai, G., *Ossezia del Sud e Abkhazia dal 1989 a oggi*, *OBC*, 05/09/2008. <https://www.balcanicaucaso.org/Materiali/Ossezia-del-Sud-e-Abkhazia-dal-1989-a-oggi-42992> Visitato il 10/08/2017

DFWatch, *Russia's South Ossetia fences now stretch 35 km*, 10/10/2013, <http://dfwatch.net/russias-south-ossetia-fences-now-stretch-35-km-38895-23251> Visitato il 01/02/2018

Fuller, L., *South Ossetia Referendum On Name Change Steers Clear Of Thornier Unification Issue*, 08.02.2017, RFE/RL, <https://www.rferl.org/a/caucasus-report-south-ossetia-referendum-name-change/28298590.html> Visitato il 16/02/2018.

IDMC, *Global Report on Internal Displacement*, 2017, <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/> Visitato il 25/01/2018

IDMC, *Syria IDP Figures Analysis 2017*, <http://www.internal-displacement.org/countries/syria> Visitato il 25/01/2018

ISET, *Save the Georgian Bazaar!* ISET Economist Blog, 13.03.2015, <http://www.iset-pi.ge/index.php/en/iset-economist-blog-2/entry/save-the-georgian-bazaar> Visitato il 01/02/2018

Kälin, W., *Georgia must act on promises to end displacement crisis*, the Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, in *Forced Migration Review*, 25, 2005, <http://www.fmreview.org/peopletrafficking/kalin.html>. Visitato il 20/01/2018

Lobzhanidze, T., *Georgian refugees face evictions*, 25 August 2004, <https://iwpr.net/global-voices/georgian-refugees-face-eviction>. Visitato il 20/01/2018

Lomsadze, G., *Georgians March against Muslim immigrants*, Eurasianet, 15/07/2017, <http://www.eurasianet.org/node/84376>. Visitato il 10/09/2017

Morandi, M. *In fuga*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 22/08/2008, <https://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/In-fuga-42752> visitato il 09/10/2017

OC-Media, “Abkhazia closes all but one Gali checkpoint”, Tbilisi, 07.03.2017, Accessed on 0.02.2018- <http://oc-media.org/abkhazia-closes-all-but-one-gali-checkpoint/>

RFE/RL, *Caucasus Report: February 2, 1999. UN Security Council Disappoints Georgian Displaced Persons*, Visitato il 10/12/2017 <https://www.rferl.org/a/1341978.html>.

Spiegel Online, *Interview with Abkhazian President Sergei Bagapsh*, Der Spiegel, 16/07/2009, Visitato il 09/10/2017, <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-abkhazian-president-sergei-bagapsh-we-won-t-beg-for-diplomatic-recognition-a-636532.html>

Tass, *Putin instructs to sign deal on integrating South Ossetia forces into Russian army*, 14.03.2017, <http://tass.com/politics/935471> Visitato il 16/02/2018.

Vashadze Grigol, *Georgia's relations with Russia from 1991 to the present*, Chatham House, 13/10/2009, [https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121\\_131009vashadze.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/15121_131009vashadze.pdf) Visitato il 20/08/2017 07/09/2017

## Documenti, dichiarazioni e press release

*Carta Sociale Europea (riveduta)*, aperta alla firma a Strasburgo il 03.05.1999, entrata in vigore il 01.07.1999, ETS No.163, art. 31.

Council of Europe, *Special Follow-up mission to the areas affected by the South-Ossetia conflict*. November 2008. <https://rm.coe.int/16806db82d> Visitato 20/01/2018

Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation of the Committee of ministers to member states on internally displaced persons*, Adopted on 5 April 2006, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265)  
Visitato 20/01/2018

Decree of the Georgian Government #575, *Adoption of the Action Plan for the Implementation of the State Strategy on IDPs during 2009-2012*, 11 May, 2010 Tbilisi, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2010.05.11.%20IDP\\_AP\\_updated%20ENG.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2010.05.11.%20IDP_AP_updated%20ENG.pdf) Visitato 15/01/2018

*EU Local Statement on the Secretary General's 15<sup>th</sup> Consolidated report on the conflict in Georgia*, Strasbourg, 19.04.2017, [https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/24837/eu-local-statement-secretary-general%E2%80%99s-15th-consolidated-report-conflict-georgia\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/council-europe/24837/eu-local-statement-secretary-general%E2%80%99s-15th-consolidated-report-conflict-georgia_en)

European Commission, *Commissioner Piebalgs welcomes the inauguration of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline*, EU Commission Press Release Database, 13/07/2006, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-988\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-988_en.htm) Visitato 01/02/2018

European Committee of Social Rights, *II Report on the non-accepted provisions of the European social Charter, Georgia*, November 2015, <https://rm.coe.int/16804966d6>  
Visitato 01/02/2018

*General Assembly Adopts Resolution Recognizing Right of Return for Refugees, Internally Displaced Persons in Georgia, No Matter Their Ethnicity*, GA/11919, 01.07.2017, UN Meetings Coverage and Press Releases, <https://www.un.org/press/en/2017/ga11919.doc.htm> Visitato 10/02/2018

Government of Georgia, *Decreto #47 – Approvazione della Strategia Statale*, febbraio 2007, [http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG\\_0.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/2007.02.02.%20State%20Strategy%20for%20IDP%20-%20ENG_0.pdf) Visitato 01/02/2018

*Law of Georgia on Internally Displaced Persons*, 1996, L. No. 335-II S, Art 1. <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5531>. Visitato 01/02/2018

*Law of Georgia on Internally Displaced Persons – Persecuted from the Occupied Territories of Georgia*, No 1982-IIS, adottata il 6 Febbraio 2014, Chapter II, Art. 6 (1). <http://mra.gov.ge/res/docs/201406171444442634.pdf> Visitato 01/02/2018

*Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, proclamata a Parigi, 10.12.1949, Risoluzione AG 217 A, Art.25.

OSCE, *Press Communiqué of the Co-Chairs of the Geneva International Discussions*, 13.12.2017,  
[https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear\\_en\)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/AB32FBF551A6D31DC12581F50060C7C5?OpenDocument) Visitato 10/02/2018

OSCE, *Lisbon Summit Declaration*, 3-12-1996,  
[http://www.cvce.eu/obj/lisbon\\_summit\\_declaration\\_3\\_december\\_1996-en-968bae91-2288-432f-b3be-6916f927a73c.html](http://www.cvce.eu/obj/lisbon_summit_declaration_3_december_1996-en-968bae91-2288-432f-b3be-6916f927a73c.html) Visitato 18/12/2017

*Principi Guida sugli sfollati*, New York, 11.02.1998, estratto da E/CN.4/1998/53/Add.2, Introduzione (2)

*Quadripartite agreement on voluntary return of refugees and displaced persons*, in Peace Agreements Digital Collection, [www.usip.org](http://www.usip.org)

*Report of Independent International Fact-Finding Mission for Conflict in Georgia* (Tagliavini Commission), v.I, September 2009, accessed June 2017. Available at [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf).

UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Map of New Settlements - Internally Displaced, 17 February 2009*, 27 February 2009, IDPs\_new\_settlements\_270209, available at: <http://www.refworld.org/docid/49a664bb2.html> [accessed 3 February 2018]

UN Security Council, *Fact finding mission to investigate human rights violation in Abkhazia*, October 1993. <http://undocs.org/S/26795>