

L'Osservatorio di Pavia in Cambogia.

Per tutta la prima metà del 2002, la Cambogia è entrata a far parte della vita professionale dell'Osservatorio di Pavia, che con il suo intervento ha contribuito ad avvicinare la realtà italiana a quella del paese, noto alla maggioranza dei nostri concittadini quasi esclusivamente in connessione ai tristi eventi rievocati attraverso i nomi di Pol Pot e dei cosiddetti Khmer Rossi.

La presenza dell'OssPv nel paese del Sud-Est asiatico è stata conseguenza diretta di una richiesta da parte del **Ministero degli Affari Esteri italiano (MAE)** che nell'estate del 2001 ha proposto e finanziato all'istituto pavese lo studio e la conseguente realizzazione di un progetto di formazione per gli amministratori locali eletti il 3 febbraio 2002, in particolare nella provincia meridionale di Sihanouk Ville. A seguito di questa richiesta e con lo scopo di meglio preparare il progetto, due esperti dell'OssPv hanno chiesto e ottenuto di poter partecipare alla Missione d'Osservazione Elettorale effettuata, in occasione appunto delle succitate elezioni amministrative locali, dall'**Unione Europea (MOE-UE)** nei ruoli di Media Advisor della missione e d'osservatore elettorale di breve periodo. Si sono potute in questo modo coniugare quelle che al momento sono tra le principali attività dell'OssPv: l'analisi e il monitoraggio dei mass media, la formazione e la costante collaborazione con organizzazioni internazionali (principalmente OSCE/ODIHR e UE) nell'ambito dell'osservazione elettorale all'estero.

Cambogia – Il lento percorso della democrazia.

Gli ultimi trent'anni di storia cambogiana hanno rappresentato, per questo paese e la sua popolazione, una sorta d'incubo, di scura galleria della quale solo recentemente si è riuscita a intravedere una possibile via d'uscita. L'incubo ha una data d'inizio storicamente accettata, il 17 aprile 1975, il giorno in cui i *Khmer Rouge* di Pol Pot entrano a Phnom Penh e mettono fine alla République Khmer del generale Lon Nol imposta con un colpo di stato (e l'aiuto americano) cinque anni prima. Nel giro di pochi giorni i *Khmer Rouge* svuotano letteralmente tutte le principali città del paese, deportano nelle campagne milioni di persone, aboliscono la proprietà privata e la validità del denaro, chiudono, di fatto, il paese a ogni contatto con l'esterno. Nel giro di meno di quattro anni (i vietnamiti entrarono a Phnom Penh nel gennaio del '79) gli uomini del "fratello numero uno" (così si era definito Pol Pot), attraverso cinque successive purghe, sterminarono un numero di persone compreso tra i due e i tre milioni, più o meno il trenta per cento della popolazione che al tempo abitava il paese. Le condizioni di vita in questi quattro anni appaiono incredibili: "Le persone erano costrette a lavorare dalle 12 alle 16 ore al giorno o anche più, al di là dei propri anni o dello stato di salute; si nutrivano con una razione scarsa di riso e rametti di banano; indossavano stracci e vivevano in miserabili capanne. Una rete segreta d'informatori

era costituita al fine di scoraggiare qualsiasi tipo di protesta; la prima violazione delle regole era punita condannando il colpevole a moltiplicare per due o per tre la quota diaria di produzione personale, oppure riducendo o tagliando del tutto i viveri; la seconda infrazione sanzionata con la morte. Mariti, mogli e figli erano separati e i nuovi matrimoni contratti su ordine del partito comunista. Qualsiasi manifestazione di pietà per una persona percossa o uccisa, era punita spesso con la pena capitale. Ai bambini sui sei anni non era più consentito vivere con i genitori, e quelli oltre i dieci lavoravano duramente come gli adulti”¹. Secondo Pol Pot per la Cambogia rivoluzionaria era sufficiente un milione di persone e aveva in programma di sopprimerne altri cinque: i deliranti teorici di Phnom Penh avevano inventato qualcosa di assolutamente nuovo, l’autogenocidio.

La parola fine a questa storia orrenda e stupefacente fu scritta solo vent’anni dopo l’entrata dell’esercito vietnamita a Phnom Penh quando, nel 1999, l’ultimo dei Khmer Rouge che si erano ritirati nella selva, Ta Mok detto il macellaio, si arrese all’esercito cambogiano.

Per tutti gli anni ’80 i vietnamiti dovettero fronteggiare le azioni di guerriglia portate avanti da quel che restava dei *Khmer Rouge*, ritirati nella selva e a ridosso delle zone di confine con la Thailandia. Le tattiche usate dai *Khmer Rouge* consistevano nel bombardare le guarnigioni governative, posare migliaia di mine lungo le strade e le risaie, far saltare i ponti, rapire i capi villaggio e uccidere gli amministratori locali e gli insegnanti. Quando, nel 1990, il Vietnam, afflitto da calamità economiche e ansioso di diminuire il proprio isolamento internazionale, ritirò le sue truppe dalla Cambogia, le nazioni Unite riuscirono a imporre un accordo che fu accettato sia dal governo di Phnom Penh sia dalle tre fazioni della coalizione delle opposizioni, ancora dominata dai *Khmer Rouge*. Secondo l’accordo, si sarebbe costituito, sotto la guida dell’anziano re Sihanouk, un Consiglio Nazionale Supremo, mentre l’United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) avrebbe avuto il compito di sorvegliare l’amministrazione del paese e creare il clima adatto allo svolgimento di libere elezioni. Il paese che l’UNTAC si trovava ad amministrare era uno dei più poveri del mondo, la produzione industriale praticamente inesistente; le vie di comunicazione scarse e maltenute erano poco praticabili a causa dell’altissimo numero di mine presenti (più di una per abitante); la classe intellettuale era sostanzialmente stata cancellata, mancavano giudici, dirigenti, insegnanti, amministratori.

Le elezioni organizzate dall’UNTAC ebbero luogo nel maggio del 1993; il FUNCINPEC (partito filomonarchico) vinse di stretta misura ma il CPP, guidato dall’attuale Primo Ministro Hun Sen, insistette per essere presente nella coalizione di governo. Il Principe Ranariddh, uno dei figli del Re e presidente del FUNCINPEC, fu nominato “primo” Primo Ministro e Hun Sen “secondo” Primo Ministro. I due Primi Ministri rimanevano però rivali e dopo un debutto relativamente armonioso, la loro collaborazione si deteriorò, fino ad arrivare agli scontri di piazza tra le due opposte fazioni del 5 luglio 1997 e alla conseguente partenza dal paese da parte di Ranariddh. Gli sforzi internazionali si concentrarono a questo punto nella preparazione di nuove elezioni democratiche; fu trovato un accordo per permettere al Principe Ranariddh di rientrare in patria nel marzo del 1998 e partecipare alle elezioni generali del 26 luglio 1998 che videro un’altissima partecipazione alle urne. Il CPP ottenne il 41% dei

¹ Africana – Rivista di studi extraeuropei, *I Khmer rossi dal colpo di Stato di Lon Nol al periodo della ‘Cambogia Democratica’ (1970-1979) di Giovanni Armillotta, Pisa, 2000.*

voti, il FUNCINPEC il 32% e il Sam Rainsy Party il 14%. Dopo numerose trattative si formò una nuova coalizione di governo tra CPP e FUNCINPEC. Hun Sen divenne l'unico Primo Ministro e Ranariddh Presidente dell'Assemblea Nazionale.

Negli ultimi dodici anni il processo di ricostruzione delle strutture del paese è andato di pari passo con il faticoso tentativo, operato con il sostanziale aiuto della comunità internazionale, di dotare il paese di una struttura di governo imperniata, a ogni livello, sui principi che regolano la vita democratica e di stimolare la partecipazione dei cittadini e della società civile in tutte le fasi di questo processo. In questo contesto s'inserisce il progetto del governo cambogiano, stimolato e supportato da tutta la comunità internazionale, di aprire una nuova fase di decentralizzazione dei poteri che ha portato all'organizzazione delle prime elezioni degli amministratori locali (in precedenza erano nominati a livello centrale e diversi tra loro erano in carica dai primi anni '80) tenutesi il 3 febbraio del 2002.

La Missione d'Osservazione Elettorale dell'Unione Europea.

A seguito di un invito da parte del Governo cambogiano l'Unione Europea ha deciso di inviare nel paese asiatico una Missione d'Osservazione Elettorale dal 19 dicembre 2001 al 26 febbraio 2002. E' stata la prima volta in cui l'UE ha deciso di osservare delle elezioni locali, ciò riflette l'importanza di queste prime elezioni dirette dei Consigli Comunali nella storia della Cambogia. Gli obiettivi principali della MOE sono stati: condurre un'analisi completa del processo elettorale e di conseguenza offrire un giudizio imparziale sullo stesso; attraverso la presenza degli osservatori, cercare di ridurre la tensione, i casi di frode e aumentare la confidenza di tutti gli attori nella pratica del voto.

La MOE-UE ha impiegato un Core Team di sei persone (tra i quali come analista dei mass media un ricercatore dell'OssPv), coadiuvato dal lavoro di 30 osservatori di lungo periodo e da quello di 60 osservatori di breve periodo (tra cui una ricercatrice dell'OssPv). Durante il periodo d'osservazione si sono tenuti incontri regolari con i responsabili dell'organizzazione elettorale a livello nazionale, provinciale e comunale, con tutti i partiti politici, i candidati, rappresentanti della società civile e dei mass media in tutto il paese. L'utilizzo di una metodologia d'osservazione consolidata da anni di pratica da parte della stessa UE e di altre organizzazioni internazionali ha permesso di giungere a dei risultati più che attendibile e di esprimere un giudizio sul processo elettorale che può essere riassunto utilizzando le conclusioni della MOE stessa: "In conclusion, whilst the EU EOM has noted some consolidation of various aspects of the democratic process, it also noted some serious irregularities and mal-practices which continue to blight elections in Cambodia. It must be stressed that the concerns identified in this report need to be dealt with to ensure that future elections are not similarly blighted. If such corrosive practices are left un-addressed this might limit the democratic possibilities in Cambodia."²

² EU Election Observation Mission Cambodia 2002 – Final Report on the Commune Council Elections.

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/elections-reports-cambodia-02_en.pdf

I mass media cambogiani durante la campagna elettorale

Nel contesto della MOE-UE il contributo apportato dall'OssPv è stato quello che da tempo viene garantito da quest'istituto in simili occasioni: l'analisi dei mass media e del contesto in cui operano attraverso una metodologia che utilizza differenti strumenti d'indagine. Dopo uno studio iniziale del contesto storico-politico in questione, si passa a un'analisi diretta di tutte le leggi e normative che regolano le attività dei mass media durante la campagna elettorale (e non solo); in seguito, si procede a un'indagine sistematica dei principali media attivi nel paese. Tale indagine comprende due momenti distinti: l'incontro con i principali attori nel settore (direttori di testate giornalistiche, responsabili degli organi di controllo sui media, ecc.) e la conseguente raccolta d'informazioni attraverso un'intervista qualitativa; il monitoraggio dei mass media (sia stampa, sia radio e televisione) attraverso l'utilizzo della metodologia messa a punto dall'OssPv. In Cambogia, in particolare, il monitoraggio ha permesso di analizzare su base costante (ogni giorno della campagna elettorale) tre canali televisivi (tra cui la Tv di stato e le due più importanti televisioni private), l'edizione principale dei notiziari di tre canali radiofonici e i cinque maggiori quotidiani del paese. Il monitoraggio effettuato ha permesso di quantificare il tempo (o lo spazio) dedicato, dai media in questione, a ognuno dei soggetti politici considerati pertinenti ai fini dell'indagine; di specificare in quale contesto giornalistico questo spazio viene dedicato ai soggetti (intervista diretta, dichiarazione riportata, tipo di programma televisivo o pagina del quotidiano, ecc.); di apprezzare la qualità del commento giornalistico rispetto ai soggetti (se negativo, positivo o imparziale); di verificare, infine, l'attenzione dedicata dai media a particolari aspetti della campagna elettorale (ad es: gli argomenti più utilizzati durante la campagna elettorale, lo spazio dedicato alle candidate rispetto a quello dedicato ai candidati, ecc.). La quantità d'informazioni raccolte, la metodologia d'indagine utilizzata e la provata professionalità degli esperti dell'OssPv sono tali da permettere di ricostruire, anche in un tempo relativamente breve come può essere quello di una campagna elettorale, un'immagine sufficientemente completa del contesto sotto analisi.

Il panorama dei media emerso dal contesto cambogiano è, parlando in termini generali, altamente problematico. Si evidenziano la mancanza di formazione e di professionalità tra la maggior parte dei giornalisti, la mancanza di un vero e proprio mercato editoriale, con la conseguente mancanza di budget sufficienti per i media e un livello dei salari molto basso; a questi aspetti si somma la grande difficoltà delle comunicazioni attraverso tutto il paese. Inoltre, il segno lasciato dagli avvenimenti che hanno segnato gli ultimi trent'anni di storia e politica cambogiani, tendono a sfociare in una sorta di auto-censura preventiva: editori e giornalisti temono per le conseguenze che potrebbe avere la pubblicazione di articoli troppo critici nei confronti di chi detiene il potere. Nonostante questa situazione, i mass media (e in particolare quelli elettronici) giocano comunque un ruolo centrale nel sistema informativo del paese: in base a una recente indagine³, il 32% della popolazione intervistata indica la televisione come il principale mezzo dal quale ottiene informazioni su quello che succede nel paese, il 29% indica invece la radio, il 22% *amici, famiglia e vicini*, solo il 3% utilizza la carta stampata

³ *Democracy in Cambodia – A survey of the Cambodian Electorate*, Centre for Advanced Study and The Asia Foundation, 2001.

a questo scopo. Esistono sei canali televisivi in Cambogia ma nessuno di questi è in grado di trasmettere su tutto il territorio nazionale; il canale statale, *TVK*, è in grado di raggiungere il 90% della popolazione, mentre *TV5* (proprietà dell'esercito e di una compagnia privata thailandese) circa l'80%. Gli altri canali sono: *TV9 Khmer*, *TV3 Phnom Penh*, *TV Bayon* e *TV Apsara*. Quindici stazioni radiofoniche trasmettono in lingua Khmer (incluso le radio Statunitensi *Voice of America* e *Radio Free Asia*), tra loro le più ascoltate sono: *FM103*, *Radio Bayon* e la *Radio Nazionale* (AM918 di proprietà statale), che è l'unica a coprire l'intero paese. I quotidiani più letti sono: *Rasmey Kampuchea* (20000 copie al giorno), *Koh Santepheap* (5000), *Moneaksekar Khmer* (4000), *Udom Kate Khmer* (4000) e *Chakraval* (4000). Il quotidiano bilingue (inglese/khmer) *Cambodia Daily* stampa circa 4000 copie ma, essendo l'unico ad avere i mezzi per inviare giornalisti in tutto il paese, è spesso utilizzato come fonte d'informazioni dagli altri media; è inoltre la principale fonte d'informazione per la comunità internazionale residente a Phnom Penh, insieme con il quotidiano in francese *Camboge Soir*. Il monitoraggio condotto durante la campagna elettorale ha permesso alla MOE di trarre le conclusioni che sono riportate nel suo rapporto finale: "Electronic media, which is the most important media in the country, failed to adequately cover the election campaign. Coverage focused extensively on the activities of government. When political parties were covered, coverage focused primarily on the CPP [il principale partito di governo]. In this respect the media failed to ensure voters were provided with adequate and quality information to enable them to make an informed and free choice on election day. In short though voters may have generally known how to vote they were arguably not sure adequately clear of the meaning of the political choices afforded them or the nature of the bodies being elected. Although the NEC [Comitato Elettorale Nazionale, incaricato dell'organizzazione delle elezioni] undertook a good level of technical voter education, it failed in its duties to facilitate public awareness of the electoral contest by cancelling a series of election programmes on State TV, which would have offered the public at least some awareness of the political choices in the election."⁴

Il Progetto di formazione per gli amministratori locali neo-eletti a seguito delle Elezioni Municipali del 3 Febbraio 2002 in Cambogia finanziato dal MAE italiano.

Il progetto, che è stato completamente finanziato dal Ministero degli Affari Esteri italiano e concepito dall'OssPv su richiesta dello stesso, ha preso inizio alla fine del momento elettorale per terminare dopo circa cinque mesi, alla fine di Luglio del 2002.

Le elezioni amministrative del febbraio 2002 hanno rappresentato una svolta nel sistema politico cambogiano. L'amministrazione delle realtà locali (province, comuni, villaggi) veniva, fino a quel momento, assicurata da funzionari governativi nominati a livello centrale, privi di poteri decisionali autonomi (salvo deleghe su settori ristretti, a seguito dell'avvio del processo di deconcentrazione, che

⁴ EU Election Observation Mission Cambodia 2002 – Final Report on the Commune Council Elections.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/elections-reports-cambodia-02_en.pdf

preludeva appunto al piano di decentramento) e con pochi strumenti e canali d'interazione orizzontale con le popolazioni locali.

Il progetto di decentramento amministrativo (in discussione a partire dal dopo elezioni del 1993) adottato dal governo cambogiano e che ha portato in ultima istanza all'elezione diretta dei consigli comunali, si è sviluppato attraverso varie fasi e attraverso progetti pilota supportati sul piano finanziario e organizzativo da agenzie internazionali, prima tra tutti l'UNDP (UN Development Programme). Tali progetti puntavano inizialmente a sviluppare a livello locale le capacità di organizzazione ed esecuzione di programmi di sviluppo rurale.

Il piano di decentramento si è poi esteso a un concetto più globale di amministrazione e si è infine concretizzato sul piano legislativo con la stesura di una legge di amministrazione dei comuni e di una legge elettorale per l'elezione dei consigli comunali (Marzo 2001).

L'importanza politica e sociale del processo di decentramento si comprende alla luce delle positive ripercussioni attese a più livelli:

- affermazione di una cultura democratica, grazie all'estensione delle pratiche democratiche e del dibattito multipartitico (grazie alla presenza nei consigli comunali di membri dei partiti di opposizione);
- affermazione di una cultura partecipativa grazie al coinvolgimento della popolazione locale nei processi decisionali e di controllo e nella formulazione delle politiche che riguardano la realtà locale;
- rafforzamento della società civile nel suo complesso, grazie ai nuovi spazi di azione e di partecipazione che si verrebbero a creare;
- aumento dell'efficienza amministrativa attraverso la riallocazione delle responsabilità, dei ruoli e delle risorse tra governo e consigli comunali;
- maggiore trasparenza delle istituzioni;
- incoraggiamento dello sviluppo sostenibile, riduzione della povertà e miglioramento della qualità della vita, attraverso l'elaborazione di piani sviluppo locale, obiettivo primario dei nuovi Consigli comunali.

Le positive potenzialità del processo di decentramento sono riconosciute da ampi settori della società civile (interessante, a questo proposito, il dibattito sviluppatosi tra le numerose ONG locali e internazionali attive in Cambogia e tra queste e il governo cambogiano), che non hanno d'altra parte nascosto riserve e dubbi sull'effettiva realizzabilità di alcuni degli obiettivi fondamentali sopra menzionati, alla luce di importanti ostacoli insiti nell'attuale sistema politico e sociale cambogiano. In primo luogo, si teme la permanenza di un impianto autoritario del potere e la tendenza del governo centrale a esercitare un forte controllo sui nuovi consigli comunali, considerandoli come proprie estensioni. Si esprime altresì il timore che i neo eletti s'identifichino più con gli interessi del loro partito che con i bisogni della popolazione; infine, si mette in guardia contro le ben note tendenze alla corruzione da parte dei funzionari pubblici e l'uso del potere a fini e per interessi personali.

Nei fatti, la realtà emersa dal risultato delle elezioni del febbraio 2002, sembra confermare alcuni dei dubbi sopra citati. Se la comunità internazionale si attendeva di poter osservare quantomeno il principio

di un passaggio di potere dalle mani del partito del primo ministro Hun Sen (il CPP) alle altre realtà politiche presenti nel paese (il FUNCINPEC, membro minoritario della coalizione bipartitica di governo, e il Sam Rainsy Party, SRP, unico partito d'opposizione rappresentato in Parlamento), la realtà del voto ha prodotto un panorama assai differente. Nei 1621 comuni cambogiani, il CPP ha ottenuto la maggioranza e conseguentemente il diritto a eleggere come presidente del consiglio comunale il capofila delle proprie liste elettorali, in ben 1597 casi; il FUNCINPEC ha invece ottenuto la leadership in 10 comuni e, infine, il SRP in 13. Il rapporto finale della missione d'osservazione elettorale inviata per l'occasione dall'Unione Europea, disegna un quadro tutt'altro che roseo, dove il ruolo egemone del CPP appare basarsi su pratiche al limite della liceità (presunte intimidazioni, più o meno dirette, agli avversari politici; compravendita di voti e un controllo quasi totale dei principali mezzi d'informazione e in particolare di quelli televisivi).

Il progetto d'intervento italiano si è proposto di rispondere ai bisogni formativi emergenti nel nuovo contesto politico-amministrativo, in cui i neo eletti sono chiamati a fronteggiare situazioni e compiti per i quali, nella maggior parte dei casi, manca il necessario bagaglio d'esperienza e di conoscenza. I bisogni formativi così definiti implicano un aspetto "tecnico", di conoscenze di base (legislazione riguardante l'amministrazione comunale, elementi di gestione finanziaria, pianificazione delle attività, elaborazione di progetti di sviluppo economico e sociale a livello locale) e un aspetto culturale in senso lato, che comprende anche lo sviluppo di nuove attitudini e di una nuova mentalità, adeguate al nuovo ruolo degli amministratori: non più funzionari nominati dall'alto, con compiti puramente esecutivi e limitati canali di contatto e interazione con la popolazione locale, ma amministratori eletti dai cittadini e responsabili in primo luogo verso questi, depositari di un potere legislativo in alcuni ambiti, educati a lavorare in modo costruttivo in un contesto multipartitico e capaci di avviare con la popolazione locale un rapporto di dialogo e collaborazione ai fini di garantire lo sviluppo locale.

E' evidente che un progetto formativo che si collochi sul delicato crinale della transizione democratica rischia di incontrare un primo problema strutturale, dato dalla debole attitudine alle pratiche democratiche e partecipative in un paese come la Cambogia che da poco è uscito da una drammatica situazione di guerra intestina. Il passaggio da forme autoritarie e centralizzate di esercizio del potere a forme di democrazia plurale va realisticamente inteso come prospettiva di lungo periodo, da incoraggiare attraverso l'affermazione, a livello delle autorità di governo, di un atteggiamento di rispetto delle minoranze e di responsabilità nei confronti della cittadinanza, e la diffusione – a livello di società civile - di un'educazione alla partecipazione.

Il progetto italiano in un primo tempo aveva previsto la partecipazione di ONG locali a tutte le fasi della formazione, in particolare era previsto l'intervento di rappresentanti della società civile come formatori al fine di garantire un approccio più aperto alle problematiche poste dal processo di decentralizzazione, focalizzando in particolare sull'educazione al dibattito multipartitico. Le difficoltà sollevate in primo luogo dal Ministero degli Interni cambogiano, preoccupato di garantirsi un costante controllo politico su tutte le fasi della formazione e, in secondo luogo, da UNDP desiderosa di assicurare una completa uniformità a tutti i momenti di formazione a livello nazionale, hanno costretto

il progetto a ridimensionare le modalità di tale partecipazione. Il coinvolgimento delle ONG si è concentrato conseguentemente nella sola fase di formazione finale, rivolta agli amministratori locali, in forma di stimolo al dialogo cooperativo tra autorità e attori locali della società civile.

Il progetto finanziato dal MAE italiano.

L'intervento italiano si è collocato all'interno della complessa azione di decentralizzazione proposta dal governo cambogiano e in particolare dal DOLA (Department of Local Administration) del Ministero degli Interni; tale azione, che ha preso le mosse agli inizi degli anni '90, si è attualmente concentrata sulla formazione degli amministratori locali neo-eletti attraverso un progetto d'intervento organizzato secondo le seguenti fasi.

Modulo 1 (o di Orientamento): ha implicato una prima fase di Formazione dei Formatori che si è svolta a Phnom Penh (per 7 gg) e che è stata indirizzata ai formatori provenienti da tutte le province e una seconda fase di Formazione degli amministratori locali che si è svolta contemporaneamente in tutte le province (per 5 gg), a opera degli stessi Formatori rientrati nei loro luoghi di origine.

Contenuti fondamentali di tale modulo sono stati:

- Significato e implicazioni del nuovo sistema amministrativo.
- Poteri, ruoli, funzioni e strutture dei Consigli.
- Elaborazione dei piani di sviluppo comunali.

Modulo 2 (o di Gestione Finanziaria): ha implicato, come il modulo precedente, una prima fase di Formazione dei Formatori (Phnom Penh, 7 gg) e una seconda di Formazione degli Amministratori Locali (Province, 5 gg).

Contenuti fondamentali di tale modulo sono stati:

- Principali fonti di finanziamento a disposizione dei Consigli Comunali.
- Elementi di base di gestione finanziaria.
- Registrazione dei beni di proprietà del Comune.
- Processo di preparazione e approvazione del bilancio.

Modulo 3 (o di Pianificazione della gestione): ha implicato, come i moduli precedenti, una prima fase di Formazione dei Formatori (Phnom Penh, 7 gg) e una seconda di Formazione degli Amministratori Locali (Province, 5 gg).

Contenuti fondamentali di tale modulo sono stati:

- Pianificazione e gestione delle attività e delle risorse per l'amministrazione della realtà locale.
- Monitoraggio dei piani di lavoro.

L'area di intervento prescelta per la partecipazione italiana al progetto del DOLA è stata la provincia di Sihanouk Ville (nota in loco anche con il vecchio nome di Kampong Som). Per quanto di dimensioni ridotte, la provincia di Sihanouk Ville rappresenta la seconda realtà economica del paese, dopo la capitale Phnom Penh, e concentra le sue attività nel commercio con l'estero grazie alla presenza del

porto internazionale, principale se non unica via d'accesso per le merci in entrata e in uscita dal paese. La provincia è una delle ultime zone ad aver visto una presenza attiva dei *Khmer Rouge*, che fino alla prima metà degli anni '90 conservavano un parziale controllo del territorio, limitatamente alle zone collinari nei pressi della strada statale di comunicazione tra Phnom Penh e il porto. Attualmente è una delle zone del paese dove meglio sono rappresentate le tre principali forze politiche.

L'intervento italiano si è concretizzato in primo luogo con il finanziamento, diretto al DOLA, di tutti i costi relativi alle operazioni di formazione riguardanti la provincia di Sihanouk Ville. Nel dettaglio sono state finanziate le seguenti attività:

- formazione dei formatori, coordinata a livello nazionale e avvenuta a Phnom Penh in tre momenti formativi di sette giorni ciascuno;
- formazione dei Consiglieri Comunali (in totale 176 tra consiglieri e segretari comunali in rappresentanza dei 22 comuni presenti nella provincia) anch'essa organizzata in tre moduli durante un periodo che è andato da inizio Aprile a fine Luglio 2002.
- contributo (pari al 7% delle spese sostenute dal DOLA) per la selezione dei formatori e per la realizzazione del materiale didattico;
- copertura delle spese di monitoraggio a livello locale da parte di funzionari del DOLA;
- organizzazione di tre seminari post-training (uno dopo ognuno dei momenti di formazione) a Sihanouk Ville.

Contributo specifico dell'intervento italiano al progetto è stato il coinvolgimento di alcune ONG operative nella provincia di Sihanouk Ville attraverso il finanziamento della partecipazione di rappresentanti delle stesse ai corsi di formazione indirizzati agli amministratori locali. Lo scopo di tale coinvolgimento, come già accennato, è quello di stimolare, in particolare a livello locale, il dialogo tra la componente governativa e la cosiddetta società civile. La partecipazione ai corsi di formazione dei rappresentanti delle ONG garantisce una reciproca conoscenza degli attori sociali della provincia e una chiara visione su quali siano i compiti (e conseguentemente le azioni che da essi si devono attendere) degli amministratori locali e su come sia possibile meglio interagire con essi. A questo si è affiancata la creazione di una rete di collaborazione tra le ONG coinvolte stimolando il dialogo e l'azione comune relativamente al rapporto con le istituzioni locali; tale azione di coordinamento tra le ONG è stata seguita, durante tutto il tempo dell'attuazione del progetto, da personale locale direttamente impiegato dalla missione italiana. Il coinvolgimento delle ONG permette, inoltre, alle stesse di garantire una formazione di base a personale che potrà in seguito essere riutilizzato per i loro scopi lavorativi/formativi.

Al termine della realizzazione del progetto L'OssPV ha ritenuto opportuno valutare l'impatto e la corretta messa in atto del progetto, attraverso l'invio di uno dei suoi ricercatori che ha effettuato uno studio mirato, attraverso interviste qualitative agli organizzatori (e ai partecipanti) dei momenti di formazione, e attraverso l'analisi di questionari, preparati ad hoc e precedentemente distribuiti.

Studio d'impatto e valutazione del progetto di formazione degli amministratori locali.

E' stata riscontrata una generale aderenza dell'attuazione dei corsi rispetto al progetto iniziale, così come strutturato rispetto all'accordo di cooperazione con il Ministero degli Interni cambogiano – DOLA. Il sostanziale rispetto dei termini dell'accordo ha investito sia l'organizzazione concreta delle lezioni, sia i tempi d'attuazione del training e i contenuti didattici.

La valutazione sui corsi e sulla loro attuazione è stata globalmente positiva: i partecipanti, anche i membri più critici delle ONG, hanno giudicato soddisfacente la qualità dei corsi, la loro utilità, la metodologia di formazione dei formatori, il materiale didattico distribuito e l'organizzazione. Il training ha permesso agli amministratori coinvolti (consiglieri comunali neo eletti e impiegati comunali) di acquisire quelle conoscenze di base – in particolare quelle relative alla gestione finanziaria e alla programmazione gestionale – che appaiono essenziali per l'espletamento del mandato conferito loro dal processo di decentralizzazione. In merito al processo di costruzione di un terreno di confronto tra le ONG e gli amministratori locali, elemento che costituisce la peculiarità dell'intervento italiano, tutti i soggetti incontrati hanno valutato estremamente utile la partecipazione di membri delle ONG ai tre moduli formativi. La comune frequentazione dei corsi ha permesso, a queste due differenti realtà sociali, di interagire per un certo periodo in una situazione “neutrale”, di crescita professionale avulsa dallo scontro politico. Inoltre, la conoscenza personale che si è creata nel corso del tempo, ha permesso di consolidare un crescente livello di fiducia reciproca.

La partecipazione ai corsi, così come attestato dalle liste di controllo del DOLA, a livello centrale e locale, è stata costante e regolare.

Sono emersi alcuni problemi e lacune nel training, segnalati sia dal DOLA stesso, sia dai formatori, sia dai partecipanti. In primis un livello eterogeneo di conoscenze di base di partenza, elemento che ha pregiudicato una piena comprensione dei contenuti didattici per alcuni amministratori (spesso i vecchi amministratori comunali con scarso livello d'alfabetizzazione). In secondo luogo, la mancanza di una forma di rimborso spese per gli amministratori (che erano provvisti solo di una sorta di buono pasto) ha reso per molti di essi onerosa la partecipazione, date le spese sostenute per il viaggio e talvolta per il pernottamento.

I rappresentanti delle ONG coinvolte nel progetto hanno inoltre lamentato le modalità di selezione dei formatori: la competenza del reclutamento è stata, infatti, assegnata al Ministero degli Interni e la selezione è stata effettuata esclusivamente fra gli ufficiali governativi. Le organizzazioni non governative, pur giudicando di buon livello la preparazione degli insegnanti e la qualità dei corsi, ritengono che sarebbe stato utile e opportuno includere anche esponenti della società civile nel gruppo dei formatori. La scelta da parte delle autorità cambogiane di affidare l'insegnamento a ufficiali di governo appare d'altronde comprensibile alla luce della necessità di controllare centralmente le fasi del decentramento dei poteri e della mancanza di una società civile dotata d'esperienza nel settore amministrativo.

I rapporti fra la cooperazione italiana e i referenti istituzionali cambogiani – il DOLA centrale e locale a Sihanouk Ville – sono stati eccellenti, nonostante alcune difficoltà di coordinamento iniziale. I riscontri ricevuti nella fase conclusiva del progetto sono stati estremamente positivi, lasciando aperta la

strada a future cooperazioni in questo settore. Le relazioni costruite con le ONG che hanno partecipato al progetto si sono consolidate ulteriormente, consentendo alla cooperazione italiana di operare dunque su un doppio livello d'azione: istituzionale, con le autorità amministrative cambogiane e di base, con gli esponenti della società civile e della realtà locale. Inoltre, la differenziazione delle attività delle quattro ONG coinvolte nel progetto (ricerca tecnologica e infrastrutture, difesa dei diritti umani, promozione dei diritti civili, tutela dei diritti politici) implica una pluralità di aree d'intervento su base locale, pluralità sicuramente produttiva in vista di ulteriori cooperazioni.

Il contatto costante con quella che è la seconda realtà economica del paese, il radicamento dell'intervento e della cooperazione italiana sul territorio, la strutturazione di rapporti costanti e operativi con le istituzioni cambogiane - locali e centrali - sono tra i risultati più notevoli dell'investimento italiano. Inoltre, il progetto finanziato dal MAE, non solo ha consentito la formazione mirata di più di 150 amministratori locali e la partecipazione di 22 rappresentanti delle ONG al training, ma anche la formazione collaterale di un referente locale qualificato che ha seguito l'intero svolgimento del progetto e che tramite tale attività ha raggiunto uno specifico livello di *expertise*. Tale referente locale costituisce indubbiamente una risorsa - in termini di affidabilità e di professionalità - per la cooperazione italiana in questo settore.

In una prospettiva globale, l'azione italiana in questo progetto può essere valutata lungo due dimensioni:

- la qualità dell'intervento. Da questo punto di vista, il finanziamento alla formazione degli amministratori locali è da considerarsi la priorità per eccellenza in questo momento in Cambogia. Sotto il profilo sostanziale, dunque, la scelta di destinare i fondi per la cooperazione a questo progetto è sicuramente stata positiva e sensata, allocando risorse a un bisogno formativo primario, la formazione degli amministratori, e a un processo essenziale, quello di *confidence building* tra amministratori e ONG.
- il consolidamento dei rapporti. Anche sotto questo profilo, è stato sicuramente positivo l'intervento italiano in questo progetto. L'interazione operativa con i referenti istituzionali nazionali e con i rappresentanti delle ONG coinvolte ha permesso di consolidare e incrementare le relazioni tra l'Italia e le realtà decentrate e di conoscere più in profondità il contesto socio - politico locale.