



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Note

I conflitti del Caucaso meridionale: un momento favorevole?

n. 25 - novembre 2010

A cura di Aldo Ferrari, ISPI e Università Ca' Foscari, Venezia.

ABSTRACT - *I conflitti del Caucaso meridionale (Abkhazia, Ossetia meridionale e Alto Karabakh) costituiscono un problema di rilevante significato internazionale. Infatti, oltre a pregiudicare lo sviluppo politico, economico e sociale degli stati della regione, la loro mancata soluzione minaccia la sicurezza energetica europea e – come si è visto in occasione della guerra russo-georgiana del 2008 – anche l'insieme dei rapporti della Russia con l'Occidente. Nonostante l'estrema complessità dei fattori politici ed economici in gioco, appare dunque necessario intensificare gli sforzi rivolti ad individuare un percorso verso la soluzione definitiva di questi conflitti. La situazione di sostanziale paralisi diplomatica, infatti, produce da un lato il rafforzamento di uno status quo non accettabile da parte della comunità internazionale, dall'altro una frustrazione crescente che alimenta la tentazione di ricorrere alla soluzione militare.*

Introduzione

A distanza di quasi venti anni dal crollo dell'URSS, il Caucaso meridionale continua a essere caratterizzato da una forte instabilità, soprattutto a causa dei conflitti etno-territoriali scoppiati nei primi anni Novanta e ancora irrisolti. Questi conflitti nascono da dinamiche storiche interne, ma sono in larga misura alimentati da rivalità geopolitiche esterne. Negli ultimi anni, infatti, il Caucaso meridionale ha visto la progressiva penetrazione statunitense, soprattutto in Georgia, ma anche il ritorno in forze della Russia dopo il superamento della fase più acuta della crisi post-sovietica. Nel frattempo, anche l'Unione europea (UE) – fortemente interessata alla stabilizzazione della regione, ma senza aspirazioni egemoniche – ha iniziato a riservare sempre maggiore attenzione al Caucaso meridionale, inserendo Georgia, Armenia e Azerbaijan dapprima nella Politica Europea di Vicinato (2004), quindi nel Partenariato orientale (2009). I primi anni del nuovo millennio hanno visto queste repubbliche conoscere un notevole, anche se diseguale, miglioramento economico, minacciato peraltro dalla permanenza dei conflitti inter-etnici. Due di questi conflitti riguardano territori della Georgia (Abkazia e Ossetia meridionale), ma con il coinvolgimento diretto della Russia, mentre un altro oppone Armenia e Azerbaijan (Alto Karabakh). La guerra russo-georgiana dell'agosto 2008 e il perdurare di una situazione

molto tesa nell'Alto Karabakh evidenziano come il Caucaso meridionale costituisca oggi una vera e propria faglia geopolitica, estremamente pericolosa per gli equilibri internazionali.

Abkhazia e Ossetia meridionale

I conflitti in Abkhazia e Ossetia meridionale non hanno radici storiche remote, ma sono in larga misura l'esito delle politiche nazionali sovietiche, rivolte a fornire diversi gradi di autonomia territoriale e amministrativa alle popolazioni dell'Unione. In un contesto etno-culturale complesso come quello caucasico, tale politica si è rivelata disastrosa sotto molti punti di vista, anche se la violenza repressiva sovietica riuscì a lungo a soffocare i molti focolai di latente insoddisfazione. Negli ultimi anni dell'URSS, peraltro, i nodi vennero al pettine e sin da allora le rivendicazioni nazionali georgiane si scontrarono con quelle delle minoranze (il 31% della popolazione nel 1989), in particolare di abkhazi e osseti. Dopo il crollo dell'URSS, durante la breve presidenza di Zviad Gamsakhurdia (1991-1992) Tbilisi manifestò da un lato la volontà di sottrarsi completamente all'orbita di Mosca e dall'altro tentò di affermare il suo pieno controllo su Abkhazia e Ossetia meridionale. Occorre ricordare che mentre in questa regione autonoma gli osseti costituivano il 66% della popolazione, nella repubblica autonoma di Abkhazia la popolazione titolare arrivava solo al 17%, con una percentuale di georgiani del 46%. Soprattutto grazie al sostegno russo, entrambi i territori riuscirono a rendersi indipendenti *de facto* dopo brevi ma violenti conflitti nel periodo 1992-93. Queste vicende hanno prodotto un numero molto elevato di rifugiati, soprattutto georgiani provenienti da Abkhazia e Ossetia meridionale, ma anche osseti insediatisi in Russia. Nel frattempo l'Agiaria – una repubblica autonoma popolata prevalentemente da georgiani musulmani – conquistava una sorta di indipendenza ufficiale¹.

Nonostante la caduta di Gamsakhurdia e l'ascesa al potere del più prudente Shevardnadze, la Georgia ha mantenuto fermo sia il desiderio di sottrarsi all'egemonia russa sia la volontà di recuperare i territori secessionisti. Per circa dieci anni, tuttavia, questa rivendicazione è rimasta puramente verbale. La situazione è cambiata dopo che la "rivoluzione delle rose" del 2003 ha portato al potere Mikheil Saakashvili, fautore non solo di un più accentuato orientamento filo-occidentale della Georgia, ma anche di una prioritaria volontà di riprendere il controllo di tutto il territorio nazionale. Questa evoluzione politica – avvenuta con il sostegno degli Stati Uniti, intenzionati a fare della Georgia il paese chiave del loro dispiegamento strategico nella regione caucasica – ha però acuitizzato il contrasto con la Russia, capace sotto la guida di Putin di ritrovare assertività nel cosiddetto "estero vicino", in particolare nel Caucaso meridionale.

Negli anni successivi questo contrasto è emerso in tutta la sua gravità. Nella primavera del 2004 Tbilisi riuscì a riprendere pacificamente il controllo dell'Agiaria, mentre nell'estate dello stesso anno si combatté brevemente nell'Ossetia meridionale, ma senza esito. Nell'estate del 2006 la Georgia occupò militarmente la valle di Kodori in Abkhazia. Tale intensificazione delle rivendicazioni georgiane su queste regioni dopo la "rivoluzione delle rose" le ha ulteriormente avvicinate a Mosca. Da un punto di vista economico tanto l'Abkhazia quanto l'Ossetia meridionale sono completamente dipendenti dalla Russia, verso la quale si è orientato in maniera pressoché esclusiva il loro commercio dopo la rottura con Tbilisi. La stessa presenza dei militari russi supporta in maniera consistente l'economia di questi territori, in cui la valuta corrente è il rublo. Da anni, inoltre, Mosca concede passaporti russi agli abitanti di Ossetia meridionale e Abkhazia.

¹ Non sono invece esplose altre due questioni etno-territoriali che coinvolgono regioni periferiche della Georgia. A sud-est, la regione della Javakheti, abitata in grande maggioranza da armeni, si trova in una situazione di perdurante tensione, pur senza arrivare a una esplicita rivendicazione separatista. Un'evoluzione di questo genere sarebbe del resto disastrosa non solo per la Georgia, ma anche per l'Armenia, che si troverebbe ad affrontare una situazione parallela a quella dell'Alto Karabakh. Anche la consistente comunità azera che vive in Georgia, insediata soprattutto nelle aree rurali della regione sud-occidentale di Kvemo Kartli, comincia a dare alcuni segnali di crescente insoddisfazione, soprattutto per ragioni di carattere economico.

Il contrastato riconoscimento, nel febbraio 2008, dell'indipendenza del Kosovo – la cui situazione è indubbiamente assai simile, pur se non identica a quella delle regioni secessioniste del Caucaso meridionale – ha indubbiamente influito sull'*escalation*, anche militare, della tensione tra Russia e Georgia, di cui la guerra scoppiata nel successivo mese di agosto è stata la non imprevedibile conseguenza. Occorre ricordare che la commissione nominata dal Consiglio d'Europa ha sottolineato la responsabilità della Georgia nell'inizio delle ostilità, pur riconoscendo l'uso sproporzionato della forza da parte della Russia².

Il breve conflitto ha portato alla completa espulsione delle forze georgiane dall'Ossetia meridionale e dall'Abkhazia e al riconoscimento della loro indipendenza da parte della Russia. Questo atto di Mosca, peraltro, è avvenuto con l'opposizione pressoché unanime della comunità internazionale. Oltre a rafforzare e stabilizzare la propria presenza militare in queste regioni, la Russia ha posto il veto sulla prosecuzione della missione OSCE in Ossetia meridionale (dopo il 31 dicembre 2008) e di quella ONU in Abkhazia (dopo il 15 luglio 2009). Da allora l'unico corpo internazionale presente *in loco* è costituito dai 200 osservatori civili dell'Unione europea (*European Union Monitoring Mission, EUMM*), collocati peraltro in territori controllati da Tbilisi, al di fuori cioè di Abkhazia e Ossetia meridionale.

Nel frattempo ONU, UE e OSCE hanno istituito come sede di negoziato le *Geneva International Discussions*, con lo scopo di trovare una soluzione politica alle conseguenze del conflitto. Nonostante il deciso miglioramento del clima politico tra Russia e Stati Uniti dopo l'elezione di Obama, questi negoziati hanno prodotto sinora risultati molto limitati, il principale dei quali può essere considerato l'accordo russo-georgiano del 17 settembre 2009, con il quale si esclude il ricorso alla forza per risolvere i contrasti. Nel giugno di quest'anno, peraltro, l'Abkhazia ha annunciato il ritiro da tali colloqui vista l'assenza di reali progressi.

Le distanze tra le parti rimangono in effetti grandi. La Georgia è incrollabile nella volontà di ripristinare la sua integrità territoriale e definisce l'Abkhazia e l'Ossetia meridionale "territori occupati" dalla Russia. Tuttavia, se l'aggressiva "*Legge sui Territori occupati*" dell'ottobre 2008 era stata criticata nella forma e nel merito anche dalla *Venice Commission* del Consiglio d'Europa, il piano annunciato dal governo georgiano nel gennaio 2010 ("*Strategia dello Stato per i Territori Occupati: Impegno attraverso la cooperazione*") appare molto più costruttivo nel tono e negli obiettivi. L'Abkhazia e l'Ossetia meridionale, però, hanno respinto il nuovo piano georgiano e rimangono ancorate a una rivendicazione di indipendenza peraltro ampiamente condizionata dalla Russia. Mosca continua pertanto a rafforzare le sue posizioni politiche, economiche e militari in questi territori, allontanando così la prospettiva di ingresso della Georgia nella NATO e mantenendo la sua influenza in una regione tanto importante a livello strategico ed energetico.

Le prospettive di soluzione appaiono al momento incerte, se non inesistenti nel breve termine. Il possibile ruolo dell'UE è reso quanto mai arduo dalla necessità di contemperare il dichiarato sostegno alla Georgia con il consolidamento dei rapporti di partenariato strategico con la Russia, ampiamente recuperati dopo la crisi seguita alla guerra russo-georgiana. Si può peraltro osservare che gli ottimi rapporti dell'Italia sia con la Georgia che con la Russia potrebbero consentire al nostro paese di dare un contributo importante all'evoluzione positiva della situazione. Significativa in questo senso è la dichiarazione dell'8 febbraio 2010 del ministro degli Esteri Frattini al suo omologo georgiano Grigol Vashadze, nella quale promette aiuto alla Georgia nel suo processo di avvicinamento all'UE e assicura il "sostegno completo [dell'Italia] al principio dell'integrità territoriale della Georgia", impegnandosi inoltre a mediare con la Russia, "ma senza agire contro di essa".

² Cfr. *Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia*, <http://www.ceiig.ch/Index.html>

Il nodo dell'Alto Karabakh

L'altro conflitto del Caucaso meridionale è quello che oppone Armenia e Azerbaigian per l'Alto Karabakh, (una *enclave* armena in territorio azero). La regione infatti è abitata a larga maggioranza da armeni (circa il 75% della popolazione), ma inserita nell'Azerbaigian in epoca sovietica con lo *status* di regione autonoma. La questione esplose sin dal 1988, divenendo guerra aperta con l'indipendenza di Azerbaigian e Armenia nel 1991. Benché ufficialmente il conflitto riguardasse solo gli armeni dell'Alto Karabakh e l'Azerbaigian, in realtà l'Armenia vi è stata ampiamente coinvolta. Le ostilità si conclusero nel 1994 con un cessate il fuoco che registrò i risultati sul terreno degli armeni che, oltre a ottenere il controllo della regione contesa, occuparono anche vasti territori etnicamente azeri. In seguito a questo conflitto – che ha provocato l'esodo di quasi un milione di persone, sia armeni che azeri – l'Armenia è stata sottoposta al blocco non solo da parte dell'Azerbaigian, ma anche della Turchia, che sin dal 1993 hanno chiuso le rispettive frontiere.

I negoziati per la soluzione del conflitto sono stati condotti sotto l'egida del Gruppo di Minsk dell'OSCE, guidato da una copresidenza costituita da Francia, Russia e Stati Uniti. Nonostante le insistenze iniziali da parte armena, i rappresentanti dell'Alto Karabakh non sono mai stati accettati al tavolo della discussione.

La questione dell'Alto Karabakh è estremamente delicata, soprattutto per gli armeni, al punto che nel 1998 il presidente Levon Ter Petrosyan fu costretto alle dimissioni di fronte alla decisa opposizione popolare alla sua disponibilità al compromesso. Al suo posto venne eletto Robert Kocharian, egli stesso originario della regione contesa, riconfermato nel 2003. E sempre da questa regione proviene Serzh Sarkisyan, che ha vinto le elezioni presidenziali del 19 febbraio 2009. Non è dunque esagerato affermare che l'intera vita politica dell'Armenia appare dominata non solo dalla questione dell'Alto Karabakh, ma anche dai suoi rappresentanti politici. Occorre tener presente che questa regione ha per gli armeni una forte valenza simbolica oltre che strategica, in quanto ha mantenuto per molto tempo una parziale autonomia politica tentando anche, senza successo, di svolgere un ruolo unificatore simile a quello svolto nel XIX secolo dal Piemonte per l'Italia o dalla Prussia per la Germania. Inoltre, la vittoria nel conflitto dell'Alto Karabakh sarebbe percepita da parte armena come una sorta di epocale riscossa dopo secoli di umiliazioni politiche e perdite territoriali.

Bisogna ricordare che per quanto sfavorevole sia la sua situazione economica e demografica rispetto all'Azerbaigian, l'Armenia può sempre giovare della solida alleanza con la Russia, della quale costituisce un fondamentale punto di appoggio nel Caucaso meridionale, tra l'altro ospitandone una importante base militare nella città di Giumri.

L'Alto Karabakh ha minore importanza storica e psicologica per l'Azerbaigian, ma la dirigenza azera non intende rinunciare al principio dell'integrità territoriale. Gli insuccessi nella guerra con gli armeni provocarono tra l'altro la caduta dei primi due presidenti azeri post-sovietici, Mulibov e Elchibey, determinando nel 1993 il ritorno al potere di Heydar Aliyev, antico segretario del partito comunista azero. Neppure Aliyev, peraltro, riuscì a evitare la perdita dell'Alto Karabakh. La crescente importanza economica dell'Azerbaigian, dovuta essenzialmente al suo ruolo strategico nell'estrazione e nel transito delle risorse energetiche centro-asiatiche, non è finora valsa a modificare tale situazione.

Anni di sforzi diplomatici non sono serviti a superare lo scoglio fondamentale della questione dell'Alto Karabakh, vale a dire l'antinomia giuridica tra il diritto dell'autodeterminazione dei popoli (che è a favore degli armeni della regione) e quello dell'integrità territoriale degli stati (che favorisce invece l'Azerbaigian). Il processo di pace riguardante questo territorio è entrato in una nuova fase dopo l'elaborazione dei cosiddetti "principi di Madrid", proposti alla fine del 2007 dai tre paesi che presiedono il gruppo di Minsk. Questi principi sono i seguenti: 1) la re-

stituzione all'Azerbaijan dei territori situati intorno all'Alto Karabakh; 2) uno *status ad interim* per la regione con garanzie di sicurezza e autogoverno; 3) un corridoio che unisca l'Alto Karabakh e l'Armenia, che non sono regioni territorialmente contigue; 4) il diritto di tutti i profughi a far ritorno alle loro case; 5) garanzie internazionali di sicurezza che dovrebbero includere una forza di *peace-keeping*. Questi punti sembrano in effetti costituire una efficace base del processo di pace, anche se un ostacolo non da poco è rappresentato dalla diversa interpretazione di Armenia e Azerbaijan circa l'ordine con cui dovrebbero essere applicati.

Il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte degli Stati Uniti e di molti paesi europei ha inevitabilmente avuto ripercussioni in questa regione senza però che si ripettesse quanto avvenuto in Ossetia meridionale e Abkazia. Il rafforzamento delle posizioni di Mosca nell'intera regione dopo il conflitto russo-georgiano ha peraltro avuto ricadute anche sulla questione dell'Alto Karabakh. Negli ultimi due anni la Russia ha dato inizio a un'intensa attività diplomatica nei confronti di Armenia e Azerbaijan, in particolare ospitando diversi incontri tra i loro presidenti. Di rilievo quello del 2 novembre 2008, durante il quale venne sottoscritta una dichiarazione congiunta in cui si dichiarava di voler risolvere il conflitto dell'Alto Karabakh con mezzi politici, seguendo i principi del diritto internazionale e senza ricorrere all'uso della forza. L'ultimo di questi incontri trilaterali ha avuto luogo lo scorso 27 ottobre a Astrakhan, ed ha prodotto una dichiarazione congiunta sullo scambio di prigionieri e la restituzione delle salme dei caduti delle due parti.

Lo sforzo diplomatico della Russia per tentare di stabilizzare il Caucaso meridionale dopo la guerra di agosto 2008 con la Georgia è in parte collegato al netto miglioramento dei rapporti russo-turchi negli ultimi anni, nonché al parallelo tentativo di Ankara di creare una piattaforma regionale di cooperazione. L'attivismo diplomatico turco nel Caucaso meridionale prevede anche un processo di distensione con l'Armenia, culminato con la storica firma dei protocolli di intesa il 10 ottobre 2009. Peraltro, proprio la questione dell'Alto Karabakh ha gravemente pregiudicato questo percorso, perché l'Azerbaijan ha reagito in maniera negativa alla prospettiva di un avvicinamento armeno-turco, minacciando il blocco delle forniture di gas alla Turchia e dichiarando la propria disponibilità a rifondare la propria strategia energetica sulla collaborazione con Mosca piuttosto che con Ankara. Questa reazione azera e le resistenze interne alle società turca e armena (in particolare nella diaspora) hanno impedito la ratifica dei protocolli da parte dei parlamenti dei due paesi. Oltre a pregiudicare la stabilizzazione del Caucaso meridionale, la mancata soluzione della questione dell'Alto Karabakh costituisce dunque anche un notevole ostacolo al miglioramento dei rapporti tra Armenia e Turchia.

La delicatezza della situazione di questa regione è confermata dal fatto che gli ultimi mesi sono stati segnati dal riacutizzarsi degli scontri di frontiera, con diverse vittime da entrambe le parti. Visto lo stallo negoziale, la possibilità che nel territorio conteso torni a divampare la guerra è sempre reale, soprattutto alla luce del fatto che in questi ultimi anni l'Azerbaijan sta accrescendo notevolmente il proprio potenziale militare, minacciando a più riprese di ricorrere alla forza per risolvere la questione.

Conclusioni

La guerra russo-georgiana ha dimostrato quanto pericolosa per gli equilibri internazionali possa essere la mancata soluzione dei conflitti del Caucaso meridionale. Pur in larga misura obbligata dalla antinomia giuridica esistente tra l'integrità territoriale degli stati e l'autodeterminazione dei popoli, nonché dalla estrema complessità dei fattori politici ed economici in gioco, l'azione diplomatica dei piccoli passi sinora perseguita appare decisamente poco efficace. In effetti, il trascorrere del tempo rende sempre più difficile immaginare che - attraverso un processo negoziale - le entità secessioniste ritornino all'interno degli stati ai quali giuridicamente appartengono. Oltre al forte impatto locale del riconoscimento

dell'indipendenza del Kosovo, i legami tra Abkhazia, Ossetia meridionale e Russia da un lato, Alto Karabakh e Armenia dall'altro si rafforzano di giorno in giorno. Al tempo stesso questa situazione di stasi crea in Georgia e Azerbaigian un crescente sentimento di frustrazione, rafforzando la tentazione di utilizzare l'opzione militare per recuperare l'integrità territoriale.

Si può peraltro osservare che tanto l'attuale attenuazione del contrasto strategico tra Russia e Stati Uniti quanto la ricerca da parte della Turchia di nuovi equilibri regionali determinano uno scenario più favorevole alla ricerca di un percorso politico condiviso, mirante a regolare i conflitti del Caucaso meridionale. Si tratta di una opportunità che occorrerebbe sfruttare nel migliore dei modi possibili – nella consapevolezza che tutte le parti dovranno accettare concessioni dolorose – per far sì che la posizione strategica di questa regione divenga finalmente fattore di sviluppo invece che di conflitto.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it