

Marilisa Lorusso

Vent'anni di dis-Unione Sovietica. *State building o nation building?* Il caso della Georgia^(*)

Dall'Unione agli stati

A quasi vent'anni dalla fine dell'Unione¹, lo spazio ex sovietico presenta una ricca varietà di stati e entità statali non riconosciute o parzialmente riconosciute. Dal corpo dell'Unione sono emerse le sue membra formanti, cioè le quindici repubbliche federate che la componevano e che da indicazione costituzionale avevano sempre goduto del diritto di recesso², anche se nessuna di essa aveva avviato durante il settantennio sovietico una procedura per avvalersene presso gli organi federali. Oltre alle quindici repubbliche, anche alcune repubbliche autonome o regioni autonome hanno intrapreso una strada separatista, non dall'Unione ma dalla Repubblica in cui erano ricomprese. Il fenomeno di disgregazione delle varie fattispecie giuridico-territoriali appariva potenzialmente inarrestabile e imprevedibile negli esiti nel biennio 1990-1991, definito come il periodo della "parata delle sovranità"³, cioè quella fase in cui nell'Unione Sovietica varie entità statuali o proto-statali ridisegnarono le proprie competenze, la propria sovranità e spesso si incamminarono verso un percorso di indipendenza coronato da successo. Spesso, non sempre: per avere un'idea di come il fenomeno apparisse endemico e come invece si sia stabilizzato su un numero relativamente alto di secessioni, si può ripercorrere l'elenco di dichiarazioni di sovranità o di indipendenza del sopraccitato biennio: il 19 gennaio 1990 la Repubblica autonoma del Nachčivan facente parte dell'Azerbaigian, l'11 marzo 1990 la Repubblica federata di Lituania, il 30 agosto 1990 la Repubblica autonoma Tatara facente parte della Federazione Russa, il 27 novembre 1990 la Repubblica autonoma Ceceno–Ingušeta pure parte della Federazione Russa, il 9 aprile 1991 la Repubblica di Georgia, l'8 giugno la parte cecena della Repubblica autonoma Ceceno–Ingušeta. Dopo gli eventi del 19-21 agosto 1991 a Mosca, il processo divenne inarrestabile e una dopo l'altra le repubbliche sovietiche reclamarono la propria indipendenza: il 20 agosto l'Estonia, il 21 agosto la Lettonia, il 24 agosto l'Ucraina, il 25

¹ Il titolo del presente studio riprende la dicitura di Dis-Unione Sovietica utilizzata da Sergio Salvi nel libro *La Dis-Unione Sovietica, Guida alle nazioni della non Russia*, Ponte alle Grazie, Firenze 1990.

² P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al Diritto Costituzionale comparato*, Giuffrè Editore, Milano 1988, pp. 375-451.

³ J. KAHN, *The Parade of Sovereignties: Establishing the Vocabulary of the New Russian Federalism*, in «Post Soviet Affairs», 16, 1, 2000.

No. 41 – JANUARY 2011

Abstract

The year 2011 marks the twentieth anniversary of the dissolution of the Soviet Union. In 1991 fifteen states emerged from the Union, each with its own specificities and each with challenging tasks ahead: to maintain public order, to rebuild identities, societies, laws and economic systems. In a nutshell, fifteen parallel processes of state and nation building started simultaneously, with a wide set of outputs. On the eve of 1991 some countries still had memories of a previous period of independence, as some had already been incorporated into the Union in the form of modern nation states, whilst others, although having had separate and well-identified national/local features for centuries, were turned into modern states under Soviet rule. However, all the independent republics had to invest resources and energy in state and nation building processes. These two processes have interacted over the last twenty years, with unpredictable and sometimes disrupting consequences. Within this framework, the case of Georgia has been analyzed in terms of the impact of its nationalist trends on citizenship and territorial integrity, two pillars of statehood.

Marilisa Lorusso, ISPI Associate Research Fellow and Phd Università di Genova.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

agosto la Bielorussia, il 27 agosto la Moldavia, il 30 agosto l'Azerbaijan, il 31 agosto il Kirghizistan, il 1° settembre l'Uzbekistan, il 9 settembre il Tagikistan, il 23 settembre l'Armenia, il 27 ottobre il Turkmenistan, il 12 novembre la Russia, il 16 dicembre il Kazakistan. Il Soviet Nazionale, organo dell'Unione nato il 5 settembre 1991 e composto dai vertici delle repubbliche federate e presieduto dal presidente dell'Unione, riconobbe il 6 settembre 1991 l'indipendenza dei tre paesi baltici. Il 16 dicembre 1991 l'Unione Sovietica smise di esistere.

Mentre le quindici repubbliche federate venivano – gradatamente e in base al soddisfacimento di specifici requisiti – riconosciute internazionalmente e ammesse in organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europea e il Consiglio d'Europa, una sorte più travagliata ha riguardato alcuni dei territori facenti parte di esse, ma che se ne volevano distaccare. Alcuni hanno rinunciato a perseguire lo scopo della piena indipendenza, come il Nachčivan e il Tatarstan che hanno ottenuto un'ampia sovranità all'interno dell'Azerbaijan e della Federazione Russa, di cui continuano a fare parte, negoziando con le rispettive capitali. Ben diverso è stato il decorso del processo di secessione attivato ancor prima dello scioglimento formale dell'Unione per la Cecenia e per altre zone autonome caucasiche – l'Abchazia, il Nagorno Karabakh, l'Ossezia del sud – o per la Transnistria. Nessuna di queste auto-proclamate repubbliche ha ottenuto il riconoscimento d'indipendenza dalle proprie capitali *de jure* e limitatamente da parte di attori internazionali per quanto riguarda le sole l'Abchazia e l'Ossezia del sud⁴.

State e/o nation building

Riconosciute come legittime o meno, tutte le élite di governo si sono trovate alla fine del 1991 a gestire paesi di fatto nuovi, che pur avendo in teoria buona parte dell'impianto amministrativo e istituzionale di un paese sovrano, mancavano di requisiti fondamentali per esercitare la piena sovranità: un sistema fiscale che garantisse la fornitura dei servizi, organi che assicurassero che il monopolio dell'uso della forza rimanesse nelle mani dello stato, un sistema monetario e bancario, una chiara definizione del principio di cittadinanza e – in alcuni casi – una distinta e condivisa certezza di quale fosse il territorio nazionale, la creazione di istituzioni adibite a materie prima di competenza federale, *de jure* o *de facto*, o necessarie per mettere in atto le riforme da adottare per uscire dal modello sovietico o, ancora, su sollecitazione dei nuovi *partner* internazionali.

A questi fattori, riconducibili a un processo di *state building*, edificazione di uno stato sovrano indipendente, scorrevano ora paralleli ora tangenti gli elementi di *nation building*. Uno stato non è solo un meccanismo, ma è un organismo in cui le procedure normative influenzano e sono influenzate da come si articola, si organizza e si percepisce la società. Gli elementi auto-descrittivi delle comunità che fanno parte della società, sia essa un mosaico di differenti tasselli etnici, religiosi, linguistici, di censo se non di ceto, di convinzioni politiche, contribuiscono a determinarne l'identità. La cultura, la storia, i miti collettivi, il credo e la lingua sono elementi senza i quali non esiste comunità umana. La lingua come marcatore d'identità rivestiva nella società sovietica – fortemente laicizzata anche se alla riscoperta delle tradizioni religiose – un ruolo centrale. Il processo che porta alla definizione dell'identità legata a una comunità di tipo nazionale è detto di *nation building*. I due processi di *nation* e *state building* hanno coinvolto tutte le repubbliche ex-sovietiche, con un diverso grado di intensità in base alle differenze fra l'una e l'altra e all'interferenza di fattori politici⁵.

Relativamente al processo di *state building*, l'unica repubblica che poteva avvalersi di un passaggio meno problematico era la Federazione russa, che aveva ricompresso entro la nuova statualità elementi di sovranità sovietica come la moneta, l'esercito, il sistema bancario, il sistema di relazioni internazionali⁶. Per quanto riguarda la questione della cittadinanza, essendo una repubblica federale che riconosceva la presenza di minoranze alle quali venivano riconosciute autonomie e auto-governo, la Federazione continuò a mantenere un concetto di cittadinanza inclusivo, esteso cioè ai cittadini federali non russi etnici. La Federazione è perciò *Rossiskaja*, traducibile con "*Russica*" e non "*Russskaja*" ("russa", dei soli russi etnici). Il principio di *jus soli* secondo il quale si è cittadini di uno stato se ivi si nasce si è consolidato negli anni, estendendosi anche fuori dai confini nazionali, poiché la dottrina russa si è impegnata a tutelare attivamente anche alle comunità di

⁴ Riconosciute da Russia (agosto 2008), Nicaragua (settembre 2008), Venezuela (settembre 2009), Nauru (dicembre 2009).

⁵ R. BRUBAKER, *In the Name of the Nation: Reflections on Nationalism and Patriotism*, in «Citizenship Studies», 8, 2, June 2004.

⁶ A.S. ORLOV.- V.A. GEORGIJEV.- N.G. GEORGIJEVA- T.A. SIVOCHINA., *Istorija Rossii*, Moskva, Prospekt, 2006.

cittadini *rossiskie* che risiedono all'estero. Si ricordi infatti che stando all'ultimo censimento sovietico, un cittadino sovietico su quattro non viveva nella propria repubblica titolare e che i russi erano presenti in diverse percentuali in tutte le repubbliche federate. Il principio è stato attivato in occasione degli scontri intorno a Tskhinvali nell'agosto 2008, quando la Russia ha dichiarato di avere la responsabilità di proteggere i cittadini russi residenti in Ossezia del sud, molti dei quali avevano ricevuto in anni recenti la cittadinanza russa per la così detta campagna di *passaportizzazione* operata dalla Federazione russa⁷. La dottrina non dà un giudizio univoco su questo caso di esercizio del dovere di tutela⁸, sui margini entro cui si sarebbe dovuto circoscrivere.

Sul requisito di cittadinanza i processi di *state building* e di *nation building* sono entrati in conflitto⁹. Nessuna delle altre repubbliche federate era a sua volta una federazione, pur potendo avere al proprio interno repubbliche, regioni, o distretti autonomi. Si pensi alla Repubblica di Georgia, di cui si parlerà più dettagliatamente in seguito, che includeva due repubbliche autonome – l'Abchazia, autonomia su base etno-linguistica, l'Agiara, su base confessionale – e la Regione autonoma dell'Ossezia del sud, autonomia su base etno-linguistica. L'abchazo e l'osseto utilizzano caratteri diversi dal georgiano, che ha un proprio alfabeto. L'osseto appartiene alla famiglia linguistica iranica, non caucasica. Nonostante il riconoscimento delle varietà locali la repubblica era considerata uno stato unitario, e lo statuto di autonomia delle summenzionate zone era previsto e garantito dalle costituzioni delle repubbliche autonome, dalla costituzione della Repubblica sovietica socialista di Georgia, dalla Costituzione dell'Unione Sovietica. Nel momento in cui la protezione garantita da quest'ultima venne meno, i rapporti fra le parti autonome e quello che ora era uno stato nazionale indipendente potevano seguire due strade: una di continuità, una di rinegoziazione. A questo bivio si trovarono tutte le repubbliche e le annesse repubbliche, regioni, distretti autonomi. Non fu caso unico che la stessa repubblica ex-sovietica si trovasse a gestire un conflitto secessionista con una parte autonomista mentre altre non rivendicavano alcun cambiamento di *status*, o comunque non in termini di secessionismo. Così è stato per la Federazione russa che ha stabilito il proseguimento del proprio esercizio di sovranità sulla Cecenia attraverso due conflitti, ha rinegoziato i trattati federali con il Tatarstan, gestisce faticosamente le relazioni con il Daghestan che ha un critico quadro politico e sociale¹⁰, mentre sono state caratterizzate da relativa continuità le relazioni fra le numerose altre costituenti federali che la formano (ottantanove all'inizio degli anni Novanta, ottantatre attualmente, per successive fusioni amministrative). Altrettanto dicasi per l'Azerbaijan: come la Federazione russa ha rinegoziato i rapporti con la Repubblica autonoma del Nachčivan, mentre è entrato in conflitto aperto con il Nagorno-Karabakh, su cui non esercita la propria sovranità, pur non riconoscendone l'indipendenza.

Il caso georgiano è ancora più complesso e – come per le situazioni prese in esame nella Federazione russa e in Azerbaijan – i fattori identitari e il loro uso politico e giuridico sono stati cruciali per determinare l'esito delle controversie pre e post indipendenza.

Il caso georgiano

La Georgia rientra nel gruppo dei paesi ex sovietici che aveva una forte identità culturale e memoria di una statualità indipendente che si era manifestata in vari periodi storici¹¹ fra i quali, non ultimo, sotto forma di stato moderno prima dell'annessione all'Unione Sovietica. L'indipendenza – dal maggio 1918 al febbraio 1921 – aveva lasciato traccia di una cultura politica ante-bolscevica che si era anche concretata in una costituzione che la Georgia dell'inizio anni Novanta riconosceva più propria di quelle sovietiche.

⁷ Sul conflitto dell'agosto 2008, si veda Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, September 2009, www.ceiig.ch/Report.html.

⁸ International Coalition for the Responsibility to Protect, *Russia's R2P* [Responsibility to protect, N.d.A.] *justification*, www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/1829-international-crisis-group-russia-vs-georgia-the-fallout, sul rapporto presentato da CRISIS GROUP, *Russia vs Georgia, The Fallout, Russia vs Georgia: The Fallout*, Tbilisi/Brussels, Europe Report n. 195, 22 August 2008.

⁹ R. BRUBAKER, *The Manichean Myth: Rethinking the distinction Between "Civic" and "Ethnic" Nationalism*, www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/brubacker.

¹⁰ G. BENSI, *La Cecenia e la polveriera del Caucaso*, Nicolodi Editore, Rovereto 2005 e dello stesso autore, *Oltre la Cecenia. Gli altri conflitti del Caucaso*, Centro Studi sulla Storia dell'Europa Orientale, 2004.

¹¹ A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Milano 2007.

Sebbene vi fossero stati una serie di atti normativi pre-sovietici a tutela della specificità dell'Abchazia¹², le minoranze si sentivano più esposte a potenziali politiche repressive o assimilatrici al di fuori della compagine federale sovietica. Lo stato nazionale moderno classico ha, di fatto, una lunga e consolidata tradizione di esercizio di pressioni centripete, omologanti delle diversità. Solo nelle ultime decadi del XX secolo lo stato nazionale moderno nello spazio europeo pare aver superato questa tendenza, lasciando maggiore margine a reti di delega del potere, come nel caso degli stati membri dell'Unione europea. Inoltre, nella seconda metà del secolo, non solo si è radicato il principio di tutela delle minoranze, ma si è assistito anche a una maggiore apertura nel riconoscere la presenza di comunità linguistiche e a promuovere la varietà piuttosto che l'assimilazione. Questi fenomeni riguardano maggiormente i paesi con sovranità e indipendenza continuativa da più di un secolo, in cui si percepisce di aver raggiunto un alto grado di stabilità territoriale e identitaria. Diverso il caso delle repubbliche ex sovietiche che dopo un settantennio di dottrina internazionalista, canalizzavano attraverso il nazionalismo le proprie richieste economiche, politiche, sociali, culturali, di gestione del territorio e di sfruttamento delle sue risorse¹³.

Ancora prima della fine dell'Unione si era manifestato il carattere eterodosso del socialismo georgiano, fortemente venato di rivendicazioni di tipo nazionalistico-identitario, alle quali facevano riscontro rivendicazioni analoghe da parte abchaza. Gli emendamenti costituzionali del 1977 avevano dato all'*élite* abchaza la possibilità di rinegoziare lo statuto di repubblica. Arrivò una commissione da Mosca, a seguito della quale vennero fatte alcune concessioni agli abchazi, fra cui l'apertura di un'università a Suchumi. Ciononostante, gruppi nazionalisti più radicali si resero protagonisti di scontri in città nell'ottobre del 1978, cui seguì l'imposizione della legge marziale e il presidio delle truppe sovietiche. A Tbilisi alla presentazione della nuova bozza costituzionale che escludeva l'articolo relativo al georgiano come lingua nazionale, migliaia di persone scesero in piazza. Era il 14 aprile 1978: la questione della lingua diveniva il motore dell'identificazione e della mobilitazione nazionale. Il Soviet Supremo, impressionato dalla manifestazione, reinserì la disposizione¹⁴. Il decennio seguente avrebbe visto un'ulteriore crescita dei sentimenti nazionali a scapito della percezione più inclusiva di cittadinanza condivisa, cosicché quando l'11 novembre 1990 il blocco nazionalista di Zviad Gamsachurdia si assicurò la vittoria con lo *slogan* la «Georgia ai Georgiani» molti abchazi e ossetini interpretarono il termine su base etno-linguistica, non di cittadinanza. Il processo di *nation building* sedimentato nelle memorie storiche prese il sopravvento su quello di *state building* che antepone priorità come la salvaguardia dell'uguaglianza – e della percezione di uguaglianza – dei cittadini dello stato nonché scongiura atteggiamenti o misure che possano minare l'integrità territoriale del paese¹⁵. In quest'ottica si pone l'accento sulla *percezione* di disuguaglianza perché i meccanismi di interscambio all'interno della società sono fortemente auto-rappresentativi¹⁶. Pertanto quando nell'estate 1990 Gamsachurdia abolì tutti i partiti regionali e l'11 dicembre lo *status* autonomo dell'Ossezia del sud, dopo un voto unanime del Soviet Supremo georgiano in risposta alle istanze separatiste di quest'ultima, molti dedussero che la Georgia dei georgiani non sarebbe stata un paese accogliente per suoi cittadini non-georgiani. Va notato che è discutibile in che misura queste politiche intaccassero effettivamente il principio di cittadinanza, ciononostante in quel particolare momento di transizione e insicurezza trasmisero un'indicazione di intenti che allarmò le comunità, a loro volta percorse da processi di rafforzamento identitario. Ciò che seguì è noto: due guerre nei primi anni Novanta, una lunga fase di cessate il fuoco e di congelamento del conflitto, la guerra dei cinque giorni dell'agosto del 2008, un nuovo cessate il fuoco e un'incerta soluzione politica, resa più complessa dai parziali riconoscimenti delle nuove entità di fatto e da un crollo di fiducia da parte di Suchumi, Tschinvali, Mosca verso Tbilisi e di quest'ultima verso Mosca, con un'asimmetria di percezioni dovuta a distanti letture delle cause dei conflitti.

Conclusioni

¹² T. DIAZAMIDZE, *Status of Autonomous Regions of Abchazia and South Ossetia within Georgia (1917 - 1988)*. *Collection of Political - Legal Acts*, GCI Ltd., Tbilisi 2005.

¹³ R. BRUBAKER, *Nationhood and national question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An institutionalist account*, in «Theory and Society», 23, 1994.

¹⁴ V. SILOGAVA - K. SHENGELIA, *History of Georgia*, Caucasus University Publishing House, Tbilisi 2007.

¹⁵ S. SMOOHA, *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*, ECMI, Budapest 2005.

¹⁶ A. ALIETTI - D. PADOVAN, *Sociologia del razzismo*, Carocci, Roma 2003 e V. COTESTA, *Sociologia dei conflitti etnici*, Laterza, Roma-Bari 2003.

Quello georgiano è un esempio di come il conflitto fra i processi di *nation* e *state building* possa avere conseguenze inattese e difficilmente reversibili. A oggi le tre nazionalità in questione fanno riferimento a una propria singola identità esclusiva. Nelle autoproclamate Repubbliche di Abchazia e Ossezia del sud il georgiano e i georgiani non sono riconosciuti da dettame costituzionale nella loro specificità, anche dove tutt'ora formano una minoranza cospicua, come nel distretto di Gali nell'Abchazia meridionale. Contro il muro di nazionalismi incompatibili si sono *de facto* sgretolati l'unità del *corpus* dei cittadini georgiani – dove abchazi e osseti hanno accettato la nuova cittadinanza indipendente o quella russa – e l'integrità territoriale della Georgia. La sovranità di un paese può essere minata non solo dalla questione nazionale, ma anche da altri delicati aspetti della gestione del potere e del suo esercizio. Ulteriori requisiti di statualità e il loro non pieno soddisfacimento forniscono la prova dell'importanza di mantenere un bilanciamento fra opposte necessità dello stato moderno. Questa operazione di ri-equilibrio passa attraverso una ridefinizione dell'idea di stato nazione, particolarmente impegnativa per quegli stati che percepiscono la propria piena sovranità come una conquista recente. Per quanto questo processo possa essere doloroso, i suoi costi potrebbero essere nel lungo termine più contenuti che un continuo incremento degli aspetti nazional-identitari poiché elementi di varia natura hanno le potenzialità per intaccare ulteriormente lo stato nelle sue accezioni territoriale e istituzionale. Ne sono un esempio il rischio di un'aggiuntiva frammentazione territoriale o di conflitto con altre minoranze, nel caso georgiano con armeni o azeri residenti sul territorio¹⁷, o di svuotamento delle istituzioni, di mancato monopolio nell'uso della forza, di moltiplicarsi di centri di esercizio di potere, e fenomeni analoghi, presenti in altre zone dello spazio ex sovietico.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano

www.ispionline.it

© ISPI 2011

¹⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Georgia's Armenian and Azeri Minorities*, Europe Report n. 178, 22 November 2006; A. FERRARI, *Armenia e Georgia: un rapporto complesso*, «ISPI Policy Brief», 187, maggio 2009, www.ispionline.it/it/documents/PB_137_2009.pdf.