



ISPI

Policy Brief

numero 4
Marzo 2004

Georgia e Russia: un'amicizia senza basi

Aldo Ferrari

Sintesi

Le dimissioni di Shevarnadze e l'elezione del nuovo presidente Saakishvili hanno posto fine ad una lunga fase di incertezza politica della Georgia post-sovietica.

Per oltre dieci anni la dichiarata propensione filo-occidentale della Georgia è stata fortemente condizionata dalla vicinanza della Russia, che - oltre a controllare l'approvvigionamento energetico del paese - ha appoggiato le rivendicazioni separatiste delle minoranze etniche, in particolare di abkhazi ed oseti.

La recente svolta politica potrebbe accelerare l'inserimento di questa repubblica caucasica nel sistema politico, economico e militare dell'Occidente, ma resta l'incognita dei rapporti con Mosca, che intende mantenere la sua presa sulla regione e resiste alla crescente penetrazione statunitense. La presenza di alcune basi militari russe in Georgia è quindi al centro di una complessa trattativa in cui si sovrappongono tensioni locali e interessi internazionali.

La soluzione di questo intricato problema costituisce un test importante per le prospettive di pacificazione e sviluppo dell'intera area caucasica.

Nel corso del 2003 la situazione politica della Georgia è profondamente mutata.

Eduard Shevarnadze, la "volpe grigia" del Caucaso, è stato costretto a cedere il potere ad un'opposizione che lo accusava di essere incapace non solo di porre fine alla crisi economica, ma anche di resistere efficacemente alle pressioni di una Russia tutt'altro che disposta ad abbandonare la presa sulla regione.

Oltre alla ricostruzione dell'economia georgiana, Mikhail Saakishvili - eletto presidente il 4 gennaio del 2004 al termine della cosiddetta "rivoluzione di velluto"¹ - deve affrontare con urgenza la questione dei rapporti con la Russia e con le minoranze etniche, strettamente collegata alla presenza delle basi militari rus-

se in Georgia. La soluzione di questo annoso problema costituisce quindi un importante banco di prova della volontà della nuova leadership di distaccare completamente il paese dal controllo russo, mantenutosi sia pure in forma attenuata nel primo decennio post-sovietico.

Gli antefatti

Entrata dal 1801 a far parte dell'impero russo, indipendente tra il 1918 ed il 1921, la Georgia ha mostrato sin dalla fine dell'Urss nel 1991 un forte desiderio di sottrarsi definitivamente al controllo della Russia. Durante la presidenza di Zviad Gamsakhurdia (1991-1992) Tbilisi si rifiutò di aderire alla Csi e portò avanti una politica micro-imperiale ostile sia alla Russia che alla autonomia delle minoranze etniche². La Russia appoggiò allora le rivendicazioni

¹ Per una informata disanima di queste vicende si veda G. Bensi, *Georgia: la caduta di Shevarnadze*, CSSEO Working Paper No. 64, gennaio 2004, www.csseo.org.

² Cfr. O. Vasilieva, *La Georgia quale modello di piccolo impero*, in C. M. Santoro (a cura di), *Nazionalismo e sviluppo politico nell'ex URSS*, Milano 1995.

indipendentiste degli osseti e degli abkhazi, che in epoca sovietica erano titolari di una regione autonoma all'interno della Georgia. Entrambe queste popolazioni sono riuscite a rendersi *de facto* indipendenti dopo le guerre nel 1991-93.

La situazione interna della Georgia è ulteriormente complicata da altre peculiari realtà locali. A sud-ovest, al confine con la Turchia, un'altra repubblica autonoma - l'Agiaria, abitata da georgiani prevalentemente musulmani - ha raggiunto una sorta di indipendenza da Tbilisi. A sud-est, al confine con l'Armenia, la regione della Javakheti, abitata in maggioranza da armeni, si trova in una situazione di crescente tensione, pur senza arrivare ad 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 del Nagorno-Karabakh.

Queste disfatte politico-militari e la gravissima situazione economica in cui la Georgia è precipitata dipendono in larga misura dal rapporto conflittuale con la Russia, che non solo appoggia più o meno apertamente le repubbliche separatiste, ma controlla gran parte dell'approvvigionamento di energia della Georgia, soprattutto per quel che riguarda l'elettricità. Non a caso questa repubblica, in epoca sovietica tra le più floride, è forse quella

che ha conosciuto il maggior degrado economico tra i paesi dell'ex-Urss³. Ciononostante, la Georgia ha continuato a manifestare una forte propensione filo-occidentale anche dopo la caduta di Gamsakhurdia, avvenuta nel 1992, e la sua sostituzione con Shevardnadze, già ministro degli esteri sovietico dell'era Gorbaciov. Shevardnadze, pur facendo aderire la Georgia alla Csi nel 1993, ha mostrato nel corso degli anni una maggiore autonomia da Mosca di quanto sembrasse inizialmente prevedibile. In questi anni post-sovietici la Georgia, o almeno la sua élite dirigente, ha in effetti coltivato con ostinazione il progetto di un completo distacco dalla Russia e di avvicinamento all'Occidente.

Tuttavia, come osserva ironicamente uno studioso russo "... *in Europa e negli Stati Uniti è possibile emigrare, ma divenire parte del mondo culturale ed economico dell'Europa, ignorando la Russia, resta un desiderio irrealizzabile per tutte le regioni del Caucaso, nessuna esclusa*"⁴.

Nel corso di questi anni, l'orientamento filo-occidentale della Georgia è stato frustrato non solo dalla volontà di Mosca di mantenere sotto il suo controllo la regione transcaucasica,

ma anche dallo scarso interesse mostrato concretamente dall'Europa nei suoi confronti. E' probabilmente per questa ragione che la Georgia ha individuato il primo e più importante passo in questa direzione nell'inserimento nella Nato, nella speranza che l'avvicinamento militare acceleri l'integrazione con le strutture europee.

Da un punto di vista economico la Georgia ha inoltre sistematicamente appoggiato la creazione di vie di transito energetico sia con terminali sul suo territorio, sia in Turchia, ma sempre escludendone la Russia (e l'Armenia).

Le scelte politiche ed economiche della Georgia hanno cominciato a portare qualche frutto visibile a partire dal 1999, quando è stato inaugurato l'oleodotto che da Baku porta il petrolio a Supsa, sul litorale georgiano del Mar Nero, ponendo così fine all'egemonia russa sull'esportazione del petrolio caspico. Nello stesso anno la Georgia ha denunciato il trattato di sicurezza collettiva della Csi, avvicinandosi ulteriormente alla Nato. Al largo delle coste georgiane del Mar Nero hanno effettivamente avuto luogo esercitazioni congiunte tra forze Nato e della Georgia.

Alla luce di questa evoluzione, non sorprende che i rapporti russo-georgiani abbiano continuato a peggiorare. Mosca ha anche introdotto un regime di visto obbligatorio con la Georgia, con serie ripercussioni nei

³ Cfr. K. S. Gadžiev, *Geopolitika Kavkaza (La geopolitica del Caucaso)*, Mosca 2001, pp. 142-152.

⁴ A. Zubov, *Il futuro politico del Caucaso*, in P. Sinatti (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, Torino 2001, p. 68.

rapporti tra i due paesi visto il gran numero di georgiani che lavora in Russia.

Un'altra fonte di attrito tra i due paesi è data dal fatto che Mosca accusa Tbilisi di appoggiare, almeno passivamente, i guerriglieri ceceni, in particolare dando loro ospitalità nella valle di Pankisi, nel nord della Georgia. Mosca ha insistito per anni con il governo georgiano affinché intervenisse, proponendo più volte una soluzione comune del problema, ma senza risultati. I georgiani hanno negato a lungo l'esistenza stessa del problema.

Dopo l'11 settembre

La situazione è divenuta particolarmente tesa e complessa dopo l'11 settembre. Alla fine del febbraio 2002, gli Stati Uniti hanno inviato in Georgia un contingente militare, sia pur limitato e preposto - almeno ufficialmente - all'addestramento anti-terroristico (progetto *Train and Equip*).

L'ingresso di truppe statunitensi nella Transcaucasia, di poco successivo al loro dislocamento anche nelle repubbliche centroasiatiche ex-sovietiche, ha un significato strategico molto preoccupante per la Russia. Viene in effetti ad essere compromessa la dottrina strategica, affermata a partire dalla fine del 1993, secondo la quale Mosca rivendica funzioni di *peacekeeping* nel territorio dell'intera CSI.

L'arrivo del piccolo contingente statunitense ha segnato un importante successo per la propensione filo-

occidentale della Georgia, ma non ha certo contribuito a rasserenare il grande vicino settentrionale. Da parte russa si sospetta infatti che gli istruttori possano in realtà addestrare le truppe georgiane in vista di una riconquista di Abkhazia e Ossetia meridionale, prospettiva poco gradita a Mosca.

I mesi successivi sono stati particolarmente tesi per i rapporti russo-georgiani. Mosca ha mantenuto il regime di visto obbligatorio con la Georgia, emettendo al tempo stesso passaporti russi in Abkhazia e Ossetia. La presenza di guerriglieri ceceni nella valle di Pankisi ha portato addirittura il presidente Putin a minacciare (agosto 2002) un'azione militare russa in territorio georgiano. Un incontro tra Putin e Shevardnadze, avvenuto a Chisinau (Moldova) il 6 ottobre di quell'anno, portò tuttavia ad un miglioramento della situazione. I presidenti dei due paesi raggiunsero infatti un accordo sul controllo congiunto della valle di Pankisi per controllare i movimenti dei guerriglieri ceceni e Shevardnadze definì la Russia uno dei due principali *partner* strategici del suo paese, ovviamente insieme agli Stati Uniti. Questo riavvicinamento almeno parziale a Mosca suscitò peraltro le reazioni negative degli oppositori del presidente, che vi scorsero un pericoloso cedimento alle pressioni russe⁵.

⁵ Cfr. G. Kandelaki, *Shevardnadze's Chisinau concessions shatter Georgia's political unity*,

Un'opposizione rafforzatasi nei mesi seguenti, quando la Georgia cedette alla Russia il controllo pressoché totale dell'energia elettrica⁶.

Nel 2003 la popolarità di Shevardnadze e della sua politica di difficile equilibrio tra Russia e Occidente appariva in forte ribasso, soprattutto alla luce di una situazione economica sempre difficilissima. A partire dalle elezioni locali, che si svolsero il 2 giugno in un'atmosfera di disordine e violenza⁷, il potere dell'anziano presidente si è sgretolato rapidamente. Gli Stati Uniti hanno iniziato ad appoggiare direttamente e indirettamente i suoi oppositori (soprattutto con i finanziamenti di Soros a movimenti giovanili e reti televisive)⁸.

La "rivoluzione di velluto" è stata guidata principalmente da persone di netto orientamento filo-occidentale, come Nino Burjanadze, Zurab Zhvania e soprattutto Mikhail Saakashvili, impostosi come la figura dominante dell'opposizione. Dopo i clamorosi brogli elettorali nelle elezioni parlamentari del 2 novembre, che avevano visto

www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav100902.shtml

⁶ Cfr. M. Tsereteli, *Russian energy expansion in Caucasus: Risks and mitigation strategy*, www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=1675

⁷ Cfr. I. Areshidze, *Early review of Georgia's local elections*, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060602.shtml

⁸ Cfr. P. Sinatti, *La Georgia tra Mosca e Washington*, in "Limes", 1-2004, p. 292.

Per saperne di più

✓ Per l'evoluzione politica in Georgia si veda il sito della Georgian Foundation for Strategic and International Studies):

www.gfsis.org

✓ Analisi puntuali sulla Georgia ed il Caucaso si trovano sui siti di diverse istituzioni:

Central Asia-Caucasus Institute

www.cacianalyst.org

Institute for War and Peace

www.iwpr.net

Open Society Institute

www.eurasianet.org

Radio Free Europe/Radio Liberty
Newline

www.rfel.org

la contestatissima vittoria delle forze filo-Shevarnadze, la situazione è sfuggita di mano alla “volpe grigia”, costretto alle dimissioni il 23 novembre del 2003. Dopo una presidenza pro-tempore di Nino Burjanadze, le elezioni del 4 gennaio 2004 hanno visto il trionfo di Mikhail Saakashvili, che ha ottenuto il 97,5% dei voti.

La questione delle basi russe

La volontà di porre fine alla presenza militare russa è strettamente collegata allo orientamento politico del nuovo presidente e del suo *entourage*. In base ad un trattato bilaterale del 1995, la Russia ottenne diritto a mantenere per 25 anni le quattro basi presenti sul territorio georgiano. A parte quella di Vaziani, situata nei pressi di Tbilisi, le altre basi russe si trovavano proprio in regioni più o meno fuori del controllo del governo centrale: a Batumi, in

Agiaria, a Gudauta, in Abkhazia, a Akhalkalaki, in Javakheti. Per quel che riguarda quest'ultima base, è da notare come la popolazione armena della regione sia assolutamente contraria alla sua chiusura, soprattutto perché buona parte della sua economia dipende proprio da essa⁹.

Mosca si è servita di queste basi per preservare la propria declinante presa sulla Georgia. In ogni caso il parlamento georgiano non ha mai ratificato il trattato del 1995, il che ha consentito al governo di chiedere in seguito la chiusura delle basi russe. Nel novembre 1999, durante il vertice Osce di Istanbul, Georgia e Russia firmarono un nuovo trattato per la graduale riduzione della presenza militare russa.

Le basi di Gudauta e Vaziani avrebbero dovuto chiudere, ma ciò è avvenuto solo per la seconda. La prima continua ad ospitare una forza militare russa di *peace-keeping*, tanto gradita agli abkhazi quanto invisa al governo di Tbilisi.

La volontà di porre fine una volta per tutte alla presenza di queste basi si scontra non solo con la resistenza russa, ma anche con quella delle regioni in cui tali basi sono ospitate. Lo slogan “Riprendiamoci la Georgia” utilizzato dal blocco elettora-

le guidato da Saakashvili, Movimento Nazionale, risulta non poco inquietante per abkhazi e osseti. Va inoltre tenuto presente che il presidente dell'Agiaria, Abashidze, che da oppositore di Shevarnadze era divenuto suo alleato nel corso del 2003, ha assunto una posizione ancora più ostile al centralismo di Tbilisi.

Già nei giorni successivi alle dimissioni di Shevarnadze giunsero a Mosca i leader delle tre regioni autonome: i presidenti Aslan Abashidze e Eduard Kokojty per Agiaria e Ossetia meridionale, il primo ministro Raul Chazhinba per l'Abkhazia. Soprattutto quest'ultima si considera ormai indipendente dalla Georgia, ma anche le altre due sono del tutto restie a ritornare sotto il controllo di Tbilisi. Il loro referente politico è naturalmente Mosca, che per l'appunto conserva basi militari in due di tali repubbliche.

Il presidente agiario Abashidze ha affermato di fare affidamento sulla 12° base militare russa dislocata a Batumi nel caso i rapporti con Tbilisi peggiorassero ulteriormente. Anche se il vicecapo di stato maggiore delle forze armate russe, il generale Jurij Baluevskij, dichiarò nella occasione che i militari russi di Batumi obbediscono al comando russo e non alle autorità locali, la Russia mostra di apprezzare l'atteggiamento degli agiari, esentandoli dal visto per entrare in Russia, il cui obbligo vige ancora

⁹ Cfr. A. Lieven, *Imperial outpost and social provider: The Russians and Akhalkalaki*, www.eurasianet.org/departments/insights/articles/eav022001.shtml

per gli altri cittadini georgiani. Inoltre, il 10 dicembre 2003 il Consiglio della Federazione Russa ha prolungato la missione di *peace-keeping* dei circa 3000 militari presenti in Abkhazia.

Le trattative tra Russia e Georgia per la chiusura delle basi sono ostacolate anche da una mancanza di accordo sui costi ed i tempi di questo ritiro. I russi sostengono di aver bisogno di 11 anni per sgomberare le basi, mentre i georgiani ritengono che 3 anni siano sufficienti.

Il ruolo degli USA

Tuttavia, la posizione di Tbilisi è ora nettamente rafforzata dal fatto che Washington intende fare della Georgia il paese chiave del suo ridispiegamento strategico e militare nella regione, più di quanto possano divenirlo l'Armenia e l'Azerbaijan. Il segretario alla difesa Donald Rumsfeld ha visitato Tbilisi già nel dicembre 2003, invitando tra l'altro la Russia a chiudere le sue basi militari in questo paese.

A Mosca è diffuso il timore che le truppe russe possano essere sostituite da quelle degli Stati Uniti, magari all'interno delle stesse basi tanto a lungo contestate. Il 25 e 26 gennaio il segretario di Stato Powell ha peraltro negato che gli Stati Uniti abbiano questa intenzione, e lo stesso Saakashvili - in visita a Mosca (10-11 febbraio) - ha cercato di tranquillizzare la Russia al ri-

guardo¹⁰. Non vi è dubbio, tuttavia, che a partire dalla Georgia stia avvenendo nella Transcaucasia una transizione egemonica alla quale la Russia non è in grado di opporsi concretamente. Si tratta però di un processo non esente da rischi.

Il più immediato può provenire dalla tentazione, oggi forte a Tbilisi, di sfruttare l'appoggio statunitense per riprendere la politica micro-imperiale di Gamsakhurdia e porre fine in maniera violenta alla virtuale indipendenza delle repubbliche di Abkhazia, Ossetia meridionale e Agiaria. Ciò potrebbe determinare una ripresa dei conflitti interetnici, raffreddatisi ormai da dieci anni ma sostanzialmente irrisolti. Una prospettiva inquietante non solo per la Transcaucasia, ma anche per l'Unione Europea, che mostra un crescente interesse per quest'area, anche se al momento soprattutto per le questioni legate alla sicurezza ed allo sviluppo.¹¹

¹⁰ Cfr. *Moscow views military withdrawal issue as a litmus test for Georgian-Russian relations; Russia remains wary of Georgia's geopolitical intentions*, www.eurasianet.org/resource/georgia/articles/index.shtml.

¹¹ Nel luglio 2003 il Consiglio dell'Unione Europea ha costituito una Rappresentanza Speciale per il Caucaso al fine di sviluppare una strategia per accrescere la stabilità e la prosperità di questa regione. Si veda D. Lynch (ed.), *The South Caucasus: a challenge for the UE*, "Chaillot Papers", n. 65, december 2003.

Global Watch, l'osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l'Italia.

Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:

- Europa
- Politica di prossimità
- Asia/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:

- Politiche interne e di sviluppo dell'Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch
ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it**

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it