

Marilisa Lorusso

Democrazia e consenso: il ruolo del nazionalismo nel Caucaso meridionale

La scelta del modello democratico occidentale nel Caucaso meridionale, dal 1991 in poi, è nata per motivi interni e internazionali, e continua ad avere su ambo i livelli implicazioni non trascurabili.

Nel contesto nazionale, le aspettative democratiche erano soprattutto ponderate in base ai risultati pratici della democrazia¹. Essa non era anelata come principio filosofico, e nemmeno forse come bagaglio di valori, ma soprattutto come strumento per raggiungere un numero di libertà di cui si avvertiva l'assenza. *In primis* la libertà dal bisogno², poi quella di espressione, di religione, di tutela della propria specificità storica, linguistica, culturale, quella individuale, di accesso al potere, di partecipazione, la libertà dalla paura, e di qui, l'elencazione di un numero di diritti, quali quelli a un giusto processo, di proprietà, di tutela della sfera privata dall'ingerenza dello Stato e via dicendo.

Nel contesto sopranazionale la scelta di un regime di tipo democratico era e rimane la

carta di ammissione al consenso internazionale. Per Stati di recente autonomia ciò significa il pieno riconoscimento della propria indipendenza come attori politici, ma anche l'accesso a tutta una serie di fondi e sostegni, forieri non solo del prestigio politico, ma materialmente strumenti di benessere, ripresa economica e, per una cerchia ristretta, di potenziale arricchimento.

Di qui l'esigenza di venire incontro alle regole e ai parametri riconosciuti internazionalmente come requisiti della democrazia, anche se non esaustivi di essa. Le costituzioni di Armenia, Azerbaijan e Georgia del 1995 riconoscevano quindi principi e processi democratici, a cominciare dalla divisione del potere fra esecutivo, legislativo e giudiziario, il pluripartitismo, le varie libertà individuali e collettive. La democrazia entrava quindi nella logica di governo con un'accezione procedurale, che implica l'implementazione di una fattispecie giuridica e ontologica attraverso le procedure che la caratterizzano.

La democrazia procedurale offre il fianco a diverse critiche. In primo luogo si valuti che la società, essendo un organismo e non un meccanismo, non può essere cambiata solo attraverso strumenti di tipo legislativo. Le

N. 69 - DICEMBRE 2007

Sintesi

Armenia, Azerbaijan e Georgia sperimentano dall'indipendenza un percorso politico basato sull'implementazione della democrazia procedurale.

Tale modello prevede che lo sviluppo democratico sia perseguito attraverso l'introduzione di norme conformi a determinati parametri. La classe dirigente dovrebbe quindi rivestire un ruolo propulsore ma, di fatto, la sua capacità in tale senso si è dimostrata limitata.

Permane un problema di scollamento fra azione degli eletti e necessità degli elettori, che si cerca di compensare creando un artificioso consenso attraverso un'imperante propaganda nazionalista.

Gli effetti deleteri del nazionalismo sono analizzati attraverso quattro paradossi, descritti come antinomie fra le reali necessità dei tre paesi e le conseguenze della retorica nazionalista sui processi di assetto internazionale, politici, sociali ed economici.

¹ R.J. DALTON *et al.*, *Popular conceptions of meaning of democracy: democratic understanding in unlikely places*, <http://repositories.cdlib.org/csd/07-03>.

² N. BANDELI - B. RADU, *Consolidation of democracy in post-communist Europe*, <http://repositories.cdlib.org/csd/06-04>.

società sono di per sé relativamente flessibili, in misura differente l'una dall'altra in base al grado di conservatorismo e al tasso di fiducia nel progresso. Ma per attivare il circolo virtuoso del cambiamento costruttivo, le regole devono poggiare su una volontà largamente condivisa e su una chiara visione politica. È necessario che vi sia consenso per il cambiamento unitamente a un'autorevole ed effettiva volontà politica da parte della classe dirigente.

Un altro fattore da tenere in considerazione è che se le leggi entrate in vigore vengono sistematicamente disattese, perdono di credibilità. La tolleranza dell'illegalità è una tradizione radicata nei paesi dell'ex Urss, dove la Costituzione formale che riconosceva, per fare alcuni esempi, il diritto alla recessione dall'Unione, la tutela delle minoranze e dagli abusi, il potere legislativo dei Soviet, era sistematicamente violata dalla prassi della Costituzione materiale. Quest'ultima si era andata formando negli anni, intorno all'opera guida del Partito Comunista, della *leadership* della Federazione Russa all'interno dell'Unione, dell'obbligo di attenersi alle norme della legalità socialista, la cui presunta violazione di fatto autorizzava il ricorso a ogni tipo di abuso. La mancanza di cultura costituzionale segna lo scetticismo e la scarsa considerazione che l'opinione pubblica dei paesi ex-sovietici continua ad avere verso le leggi scritte, e la rassegnazione con cui si accetta che vengano eluse.

Il fattore più significativo nel valutare l'efficacia del modello

di democrazia procedurale, è che essa implica l'attribuzione del ruolo di forza trainante alla classe dirigente, ai legislatori e, nel caso di repubbliche presidenziali con un presidenzialismo forte come quello del Caucaso meridionale, al Presidente della Repubblica.

L'involuzione della democrazia caucasica nasce proprio da questa frattura fra la domanda democratica, fortemente condivisa e diffusa dall'inizio degli anni Novanta, e l'attuale offerta delle *élites* politiche, che perseguono scopi altri rispetto a quelli avvertiti nella società civile.

Il ruolo delle élites

Le attuali classi dominanti hanno un'agenda di priorità molto differente da quella di quindici anni fa. I movimenti che avevano costruito la propria piattaforma politica intorno al raggiungimento dell'indipendenza, una volta che essa è stata raggiunta, hanno parzialmente esaurito la propria missione. Le nuove istanze, quelle relative ad altri diritti, non legate ai fattori identitari e culturali, implicano un cambiamento di atteggiamento rispetto alla gestione del potere stesso. Il criterio della divisione del potere, in particolare, è alieno alla cultura verticistica post-sovietica³. La tendenza ancora in vigore è quella di avere un forte esecutivo, segnatamente il Presidente. Basti conside-

³ A. ISKANDARIAN, *The Soviet legacy and inherent national features in the emergence of political system in the countries of the South Caucasus*, pp. 36-40, www.caucasusmedia.org/pdf/jod_en.pdf.

rare che dodici delle quindici ex componenti federate dell'Urss sono repubbliche presidenziali. Il Presidente si premura di porre i propri uomini di fiducia nei ruoli chiave dell'esecutivo e del sistema giudiziario, rispettando così un criterio di divisione di competenze ma non di *check and balance*, cioè di controllo ed equilibrio reciproci. In caso di conflitto fra figure istituzionali, il risultato è in genere violento. Si ricordi in Armenia lo scontro politico-istituzionale fra Levon Ter-Petrosyan, allora Presidente, e il Primo ministro Robert Kocharyan, che portò il primo a non avere di fatto il sostegno del Parlamento e ne comportò le dimissioni. Ma la fine della bicefalia dell'esecutivo è conseguenza dell'episodio avvenuto durante una sessione dell'Assemblea Nazionale, quando il Primo ministro Vazgen Sarkisyan, che godeva di un forte sostegno parlamentare, è stato ucciso, lasciando l'allora Presidente Kocharyan isolato da un Parlamento divenutogli avverso, ma unica espressione del massimo potere. Anche in altre repubbliche ex sovietiche l'oscillazione nell'attribuzione dell'esecutivo fra la carica di Primo ministro e quella di Presidente ha avuto interessanti conseguenze sul piano politico. Si pensi che due autori delle così dette "Rivoluzioni Colorate" sono ex Primi ministri che hanno scalzato attraverso la piazza, e quindi ricorrendo a uno strumento extra-costituzionale, i rispettivi antagonisti politici dalla carica che intendevano ricoprire. Ci si riferisce ovviamente al confronto in Georgia fra Shevardnadze e Saakashvili e in

Ucraina fra Yanukovich e Yuschenko. In prima battuta l'esito nei tre paesi è il medesimo, cioè la netta predominanza della carica presidenziale. L'evoluzione della situazione in Ucraina, nonché il caso – sempre pivotale – della Russia, dove il Presidente Putin potrebbe mantenere il controllo dell'esecutivo rinunciando come da dettato costituzionale alla carica presidenziale per divenire Primo ministro, dimostrano che regna ancora una certa instabilità nell'attribuzione delle mansioni di governo. Il potere rimane legato più alle singole personalità che alla carica istituzionale in sé, fatto che ne denota la forte personalizzazione.

Per saperne di più

- √ www.alplus.am
- √ www.armenianow.com
- √ www.caucasusmedia.org
- √ www.cimera.org
- √ www.demokratizatsiya.org
- √ www.humanrights.ge
- √ www.osservatoriocaucaso.org
- √ www.rustavi2.com
- √ news.trendaz.com
- √ www.zerkalo.az

Chi detiene il potere è colui che riesce a gestire tutte le potenzialità di una situazione ancora fluida, in termini istituzionali, politici, di geopolitica ma anche, e spesso soprattutto, economici. L'economia di transizione è infatti caratterizzata, rispetto all'economia di mercato, ancora da una forte dipendenza dall'intervento e dall'azione positiva dell'apparato burocratico

statale, nonché, appunto, dal sostegno internazionale. Il perno dell'economia è quindi chi è nella condizione di gestire e indirizzare questi due agenti. Uno dei principali criteri che rende accettabile la candidatura di un *leader* è la sua capacità di mobilitare crediti intorno alla sua figura personale⁴.

Consenso e nazionalismo

La personalizzazione del potere, gli intrecci economico-affaristici sono derivate di sistema che non trovano nella giurisprudenza tratta dal modello di democrazia procedurale⁵ fattispecie normative atte a contrastare la carenza di volontà di auto-controllo da parte della classe dirigente. Da questo reticolo di relazioni politiche, potentati economici e di palazzo, la maggioranza della popolazione è esclusa, proprio quella maggioranza nel nome della quale – scrive la dottrina democratica e liberale – viene esercitato il potere. La consapevolezza di questa frattura crea disinteresse, abulia politica, scetticismo e cinismo. Ma nessun regime si può reggere senza consenso, a maggior ragione quelli che sono legittimati attraverso elezioni, che per poter essere accettate nel consesso internazionale, devono essere libere e giuste.

La necessità delle *élites*, nel gioco dello scambio politico, è quindi quella di venire incontro alla domanda della società civile, o di fare sì che essa sia conforme ai propri interessi, pilotandola. Per farlo può ricorrere a un tema di facile presa popolare e di cui si possano ottimizzare possibilmente le ricadute a livello internazionale. Ne è esempio, fra le potenze regionali che si affacciano sul Caucaso, la "battaglia per l'orgoglio iraniano" combattuta da Akhmadinejad intorno alla questione del diritto al nucleare, con lo scopo principale di puntellare un traballante consenso intorno al suo operato, dal punto di vista della politica interna, e di aumentare il proprio potere contrattuale sul piano internazionale. Ma la creazione di consenso attraverso una martellante propaganda rischia di attivare dei processi di creazione di attese che non sono poi facilmente gestibili nel momento in cui la situazione concreta richiede una inversione di rotta o un cambiamento di politica.

È secondo tale strategia delle élites che vanno interpretati il controllo dei mezzi di informazione e, attraverso questi, la tensione sempre alta sui temi del nazionalismo, che diventa l'unica questione ampiamente condivisa che possa permettere il vasto sostegno ai governi, per reclamare la propria legittimità oltre che per mantenere la pace sociale, ottenendo quel consenso che i programmi e le politiche non assicurano. Nonostante l'indipendenza sia quindi un risultato ottenuto, la società è mantenuta in uno stato di mobilitazione su temi nazionalisti, dalla protezione del territorio, laddove ci siano

⁴ V. GOGIDZE, *Could history and geography unify rather than separate?*, p. 16, www.cimera.org/files/tmb/Transcaucasus_mb_6-7.pdf.

⁵ A. LUKIN, *Electoral democracy or electoral clanism? Russian democratization and theories of transition*, www.demokratizatsiya.org/Dem%20Archives/DEM%2007-01%20lukin.pdf.

situazioni problematiche nella definizione dei confini⁶ o di conflitti congelati⁷, all'autotutela culturale, alla rielaborazione della storia.

Il nazionalismo si presta massimamente a una strumentalizzazione di tale natura: esso era di fatto la domanda prima della società civile al momento dell'indipendenza⁸. I tre Stati caucasici hanno patito un percorso di svuotamento della propria identità durante il settantennio sovietico, e la naturale onda di riflusso alla riscoperta della propria peculiarità e della propria storia è altamente manipolabile. Il nazionalismo è di per sé una categoria cognitiva, una descrizione del mondo, un'auto-rappresentazione di sé e degli altri. La nazione è la fattispecie giuridica che permette a tale categoria di divenire da visione sul mondo a cosa nel mondo⁹. Una volta divenute Stati-nazioni, le nazionalità possono stemperare le proprie esigenze identitarie o incrementarle, a seconda del

contesto. In Transcaucasia allo *state building* istituzionale si è associato, negli anni, un processo di rafforzamento delle identità nazionali, che è sfociato in una mitopoiesi collettiva dagli aspetti ora grotteschi ora inquietanti.

L'utilizzo della retorica nazionalista per creare consensi dà vita però a una serie di paradossi. Il primo è che esso non permette di avviarsi verso la soluzione dei conflitti congelati nella regione. I *leader* politici inebriano le folle con l'enfasi sulla coerenza e sull'inflessibilità nel perseguire gli interessi nazionali nelle zone contese. Ma, di fatto, proprio tale irremovibilità da parte di tutti i contendenti allontana l'ipotesi di mediazione e quindi di risoluzione del conflitto. La conseguenza di questa strategia è che a fronte della magniloquenza di ispirazione nazionalista, la reale indipendenza del Paese è delegata a potenze regionali che sono per contro interessate al proseguimento dei conflitti, per mantenere la propria presenza e capacità di pressione nella regione. Così l'Armenia continua a dover dipendere dalla Russia, la Georgia si vincola alla protezione degli Stati Uniti, anche per il tallone di Achille di Ossezia e Abkhazia, dove risulta sempre più minacciosa l'ingerenza russa¹⁰, ipotizzando il proprio futuro alle strategie di una potenza che agisce secondo una scelta razionale di costi-benefici, e che quindi nel lungo termine non può offrire garanzie di continuità.

Il secondo paradosso è legato invece alla sorte politica dei *leader* nazionali. Cavalcando l'onda del nazionalismo è assai facile conquistare i favori popolari, promuovendosi paladini della difesa della patria e dei suoi valori¹¹. Ma i margini di azione poi vengono limitati da tale aspettativa. È emblematico in questo caso il precedente di Levon Ter-Petrosyan, assunto al potere come eroe per la causa del Karabakh e poi costretto a dimettersi, nel 1998, per essersi dimostrato propenso ad accettare una mediazione con l'Azerbaijan. La sua rinnovata candidatura per le elezioni presidenziali del prossimo 19 febbraio, e il largo supporto di cui sembra godere presso l'opposizione dimostrano da un lato come il legame quasi mitico con i movimenti popolari dell'inizio degli anni Novanta eserciti ancora un certo fascino, forse anche nostalgico, e dall'altro la stagnazione di una classe politica che non sembra riuscire a generare un effettivo ricambio.

Parlando di elezioni, il presidente azero Ilham Aliyev, in vista delle presidenziali dell'autunno venturo, che lo vedono per altro unico candidato con reali capacità di successo, sta nutrendo il proprio elettorato di una aggressiva retorica iper-nazionalista e revanscista. Si investe il più possibile nella veicolazione di informazioni relative al riarmo e alla possibile soluzione militare dell'impasse in Karabakh. Se

⁶ In Azerbaijan, la definizione delle proprie piattaforme continentali e delle acque territoriali del Caspio, per il mancato accordo dei cinque paesi rivieraschi sulla sua spartizione.

⁷ Tre i conflitti congelati nel Caucaso meridionale: in Georgia i territori di Ossezia e Abkhazia, sottrattisi al governo centrale, in Azerbaijan il Nagorno-Karabakh, *de facto* repubblica indipendente armena.

⁸ R. BRUBAKER, *Nationhood and national question in the Soviet Union and post-Soviet Eurasia: an institutionalist account*, in «Theory and Society», vol. 23, n. 1, febbraio 1994, pp. 47-78.

⁹ R. BRUBAKER, *Rethinking nationhood: nation as institutionalized form, practical category, contingent event*, in «Contention», vol. 4, n. 1, Fall 1994, pp. 3-14.

¹⁰ A. FERRARI, *Georgia e Russia: un'amicizia senza basi*, http://www.ispionline.it/it/documents/pb_4_2004.pdf.

¹¹ S. SMOOHA, *The fate of ethnic democracy in post-communist Europe*, http://igi.osi.hu/publications/2005/277/ECMI_III_XOXOX1.pdf.

questo non risponde però all'effettivo programma di governo, il rischio è di rimanere di nuovo vittima delle aspettative create.

Il terzo paradosso della retorica nazionalista, dal punto di vista del funzionamento democratico, è che se essa è, da un lato, in grado di mantenere alto il livello della domanda dalla base ai vertici politici, manovrandola però verso aspirazioni di indipendenza, sovranità e orgoglio nazionale come negli anni Novanta ma, dall'altro, non ne permette la maturazione. La società civile rimane abbagliata dall'idea eroica della propria nazione, dalla rilettura propagandistica della propria storia e così perde il contatto con la realtà e la necessità dei compromessi. E non sempre è disposta a mettere in discussione criticamente le informazioni con cui è stata bombardata per oltre quindici anni¹².

In ultimo si sottolinea un ulteriore elemento di incongruenza fra le esigenze di Armenia, Azerbaijan e Georgia e l'effetto dell'esasperato nazionalismo. I tre paesi, nonostante un tasso di crescita rilevante, hanno economie poco diversificate e con notevoli difficoltà di ripresa – anche rispetto ai valori del periodo sovietico – per quanto concerne i settori agricolo, industriale e del commercio. Questo vale soprattutto per l'Armenia, senza accesso a significative vie commerciali e regionalmente isolata, che

viene esclusa da importanti progetti di sviluppo territoriale e attrazione di investimenti, come nel caso del progetto BTC¹³ o il più recente BTK¹⁴. Il progresso economico dei tre avrebbe potenzialità e attrattiva, anche a livello globale, nettamente differenti se invece di basarsi su rapporti bilaterali, Erevan, Baku e Tbilisi riuscissero a creare un sistema regionale integrato.

Alimentare la cultura dell'odio nel nome del bene della nazione è un ossimoro che ha costi economici, sociali e in termini d'investimento nel futuro che non dovrebbero sfuggire a una dirigenza responsabile.

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 europea di vicinato
- ✓ Cina/Focus China
- ✓ Sicurezza e studi strategici

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

- ✓ Turchia
- ✓ Paesi del Golfo
- ✓ Caucaso e Asia centrale
- ✓ Argentina
- ✓ Diritti umani

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

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

© ISPI 2007

¹² K. GASANLY, *Negative influence of media on ethnic conflict*, p. 26, www.cimera.org/files/tmb/Transcaucasus_mb_6-7.pdf.

¹³ Acronimo dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyan.

¹⁴ Progetto per un nuovo collegamento ferroviario Baku-Tbilisi-Kars, approvato e solennemente firmato dai Presidenti Aliyev, Saakishvili e Gül in Georgia a fine novembre 2007.