

Aldo Ferrari

Il Kosovo indipendente: paralleli caucasici?

L'indipendenza del Kosovo è stata subito riconosciuta dagli Stati Uniti e da numerosi paesi dell'Unione europea, tra i quali Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia. La maggior parte degli stati, tuttavia, non ha ancora compiuto questo passo. Molti sono, in effetti, i governi che temono la possibilità di sviluppi secessionisti al loro interno. Si tratta in primo luogo di alcuni paesi europei (tra i quali Spagna, Romania e Cipro), ma anche di Cina e Russia. Se Pechino teme possibili ripercussioni nel Sinkiang, nel Tibet ed a Taiwan, la posizione russa risulta determinata da due fattori distinti. Il primo è la tradizionale, anche se in larga misura strumentale, vicinanza politico-culturale di Mosca alla Serbia. Il secondo deriva invece dal fatto che la Federazione Russa è costituita da una pluralità di soggetti, molti di carattere etno-territoriale, alcuni dei quali – in primo luogo, evidentemente, la Cecenia – nutrono in varia misura ambizioni secessioniste. Da questo punto di vista Mosca non può che opporsi a ogni mutamento di frontiere internazionalmente riconosciute.

I conflitti congelati del Caucaso meridionale

Al tempo stesso, però, il Cremlino è impegnato nel Caucaso in una partita geopolitica complessa¹, in cui

¹ Per uno sguardo d'insieme su questo tema si vedano l'articolo di A. VITALE, *La politica estera russa*

sostiene da oltre un decennio – pur senza averle riconosciute ufficialmente – le entità separatiste di Abkhazia e Ossetia meridionale. Queste regioni fanno giuridicamente parte della Georgia, ma se ne sono in realtà separate dopo cruenti conflitti nel 1992-1993, soprattutto grazie all'appoggio russo. Tale appoggio fu dovuto in primo luogo alla volontà di Mosca di "punire" la Georgia, che sin dall'indipendenza aveva chiaramente mostrato di volersi allontanare dall'orbita russa. L'intervento in questi conflitti ha dato alla Russia anche la possibilità di mantenere nella zona una presenza militare. Sin dal 1992, infatti, soldati di Mosca sono presenti in Abkhazia e Ossetia meridionale con funzioni di *peace-keeping*².

Pur se non così apertamente, la Russia ha sostenuto anche gli armeni dell'Alto Karabakh: inserito in epoca sovietica nell'Azerbaigian turco e musulmano, ma abitato prevalentemente da armeni e divenuto di fatto indipendente nei primi anni Novanta, questo territorio

e il Caucaso, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 1, aprile 2006, pp. 40-50 ed il mio studio *L'evoluzione delle strategie russe nel Caucaso (1991-2006)*, in «ISPI Working Paper», ottobre 2006, http://www.ispionline.it/it/documenti/wp_5_2006.pdf.

² Su questi conflitti e sulle loro complesse implicazioni politiche si veda soprattutto lo studio di S.E. CORNELL, *Small Nations and Great Powers. A Study of ethno-political conflict in the Caucasus*, London-New York 2003, pp. 142-196.

N. 78 - MARZO 2008

Sintesi

La proclamazione unilaterale dell'indipendenza del Kosovo è stata accolta con valutazioni molto contrastanti.

Il punto essenziale della questione è il timore che questo evento possa valere come precedente giuridico e politico per altre popolazioni desiderose di sottrarsi all'inserimento forzato in realtà statuali alle quali, a torto o a ragione, si sentono estranee.

Le dichiarazioni da parte dei diplomatici statunitensi ed europei sul fatto che il caso del Kosovo debba essere considerato del tutto eccezionale appaiono in effetti quanto mai discutibili e sono già smentite dall'evolvere della situazione, in particolare nel Caucaso meridionale.

rappresenta nello scenario internazionale un caso ancora più grave di quelli di Abkhazia e Ossetia meridionale, in quanto coinvolge in maniera diretta due attori statali, l'Armenia e l'Azerbaijan³.

Uno degli argomenti avanzati da Mosca per opporsi al riconoscimento del Kosovo è proprio quello di prospettare l'eventualità che tali "stati-non stati" del Caucaso meridionale potessero servirsene per avanzare la stessa richiesta alla comunità internazionale. Prima della dichiarazione di indipendenza del Kosovo, Mosca aveva esplicitamente affermato che un simile precedente avrebbe potuto indurla a riconoscere Abkhazia e Ossetia meridionale. Queste due entità, del resto, avevano già più volte avanzato tale richiesta a Mosca, mostrandosi anche favorevoli a entrare a far parte della Federazione Russa. L'Ossetia meridionale potrebbe così unirsi con quella settentrionale, che è una repubblica autonoma della Federazione stessa. L'avvicinamento di Abkhazia e Ossetia meridionale a Mosca, che da anni concede ai loro abitanti il passaporto russo, è ulteriormente aumentato dopo l'affermazione in Georgia della cosiddetta "rivoluzione delle rose", alla fine del 2003. Non vi sono, infatti, dubbi sulla volontà del presidente Saakashvili di ricondurre Abkhazia e Ossetia meridionale sotto la sovranità effettiva di Tbilisi, in primo luogo nella convinzione – non infondata, del resto – di poter contare sul sostegno statu-

³ Sul conflitto dell'Alto Karabakh gli studi migliori sono quelli di T. DE WAAL, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York 2003 e S.E. CORNELL, *Small Nations and Great Powers. A Study of ethnopolitical conflict in the Caucasus*, cit., pp. 61-141.

nitense. Sin dal 2004 la Georgia ha notevolmente intensificato gli sforzi in questa direzione, sinora senza successo, visto il permanere dell'appoggio russo alle due entità secessioniste⁴.

Va anche considerato che 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 locale di queste repubbliche⁵. In effetti la prospettiva di ritornare sotto il controllo di Tbilisi sem-bra essere sia politicamente che economicamente inaccettabile per le popolazioni di Abkhazia e Ossetia meridionale.

Il riconoscimento dell'indipendenza di questi territori è stato per anni respinto da Mosca, soprattutto a causa delle forti ripercussioni interne ed internazionali che un'operazione del genere potrebbe avere. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'indipendenza del Kosovo abbia modificato sensibilmente le prospettive delle regioni secessioniste del Caucaso meridionale.

L'indipendenza del Kosovo non è un precedente?

Questa evoluzione, peraltro, non era certo nelle intenzioni

⁴ Si veda al riguardo il mio studio, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, in A. Colombo (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia Orientale di fronte all'egemonia globale degli Stati Uniti*, ricerca CeMIS/ISPI, Milano 2005.

⁵ Cfr. C. KING, *A Rose Among Thorns. Georgia Makes Good*, in «Foreign Affairs», 83, 2, 2004, p.17.

della diplomazia statunitense ed europea. Già il 13 febbraio Peter Semneby, rappresentante speciale dell'Unione europea nel Caucaso meridionale, aveva spiegato al giornale russo "Kommersant" che "... la questione del Kosovo ha il proprio retroscena, e così i conflitti caucasici. Tra questi conflitti ci sono più differenze che analogie. Per questo non bisogna fare parallelismi, sarebbe una grande confusione". Secondo il diplomatico europeo, infatti, "... In Kosovo la situazione giuridica è diversa, come emerge dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Anche la situazione dei rifugiati è diversa. Ricordo che in Georgia ci sono ancora 200.000 rifugiati dall'Abkhazia. Anche la stessa guerra è diversa rispetto al Kosovo"⁶.

Per saperne di più

www.gfsis.org (Georgian Foundation for Strategic and International Studies)

www.iwpr.net (Institute for War and Peace)

www.cacianalyst.org (Central Asia-Caucasus Institute)

www.rfel.org (Radio Free Europe/Radio Liberty Newslines)

www.eurasianet.org (Open Society Institute)

www.osservatoriocaucaso.org (Osservatorio Caucaso)

www.asiac.net (Associazione per lo Studio in Italia dell'Asia centrale e del Caucaso)

www.ispionline.it/it/ric_prog_caucaso.htm (ISPI: Osservatorio Caucaso-Asia centrale)

Questa posizione, che insiste sulla specificità o addirittura l'unicità del caso kosovaro, deriva dal legittimo timore delle autorità europee di doversi

⁶ Il testo di questa intervista si può leggere in traduzione italiana: *Kosovo e Caucaso: nessun parallelo*, <http://www.osservatoriocaucaso.org/article/articleview/8984/1/204/>.

confrontare con la ripresa dei conflitti etno-territoriali in una regione che sin dal 2004 fa parte della Politica europea di vicinato⁷. Si tratta, tuttavia, di una posizione difensiva e largamente contrastante con la realtà. Come ha osservato uno dei maggiori esperti della regione "...Kosovo is further thawing conflicts that have been mistakenly called 'frozen'"⁸.

Vale forse la pena di ricordare brevemente i tre contesti in cui sono maturati i conflitti "congelati" del Caucaso meridionale. Le minoranze abkhaze e osseta avevano all'interno dell'Urss uno statuto di autonomia, peraltro di livello differente: l'Abkhazia era riconosciuta come repubblica autonoma, l'Ossetia meridionale come regione autonoma, quindi con un status inferiore. Anche l'Alto Karabakh costituiva una regione autonoma all'interno dell'Azerbaijan. Una singolarità di queste entità consisteva nel fatto che il loro livello di autonomia non era corrispondente al peso demografico delle popolazioni titolari. Secondo l'ultimo censimento sovietico, del 1989, gli abkhazi erano infatti solo il 18% della popolazione della loro repub-

blica, mentre gli osseti raggiungevano il 64 % e gli armeni dell'Alto Karabakh addirittura l'80% delle rispettive regioni autonome. È evidente che il loro differente status dipendeva da fattori politici e non demografici. Dal punto di vista storico tutte e tre queste popolazioni sono insediate da tempi quanto mai antichi nei territori in questione. Gli abkhazi ne costituiscono la popolazione autoctona (anche se gli studiosi georgiani contestano questa tesi), gli osseti vi sono giunti nel Medioevo, mentre il Karabakh (Artsakh in armeno) faceva parte del regno d'Armenia sin da diversi secoli prima di Cristo, benché abbia poi vissuto complesse vicissitudini storiche e etniche⁹. Tutte e tre queste regioni sono giunte all'indipendenza, *de facto* ma non *de jure*, al termine di brevi e violente guerre, concluse tra il 1992 e il 1994. Il caso dell'Alto Karabakh è quello che mostra evidenti paralleli con il Kosovo. Si tratta in effetti di un territorio di larghissima maggioranza etnica armena, sottoposto in epoca sovietica a numerose vessazioni da parte azera e la cui richiesta di secessione dall'Azerbaijan è venuta dopo lo scoppio di violenti massacri nelle città di Baku e Sumgait. La situazione nel Caucaso meridionale si aggraverebbe sensibilmente se anche l'Alto Karabakh seguisse l'esempio kosovaro, con una decisione che coinvolgerebbe sia l'Armenia (i cui vertici politici sono dominati da quasi dieci anni da elementi provenienti da questa regione) sia l'Azerbaijan. L'Alto Karabakh non ha ancora avanzato una richiesta analoga, ma la situazione di questa

regione è divenuta particolarmente critica, come dimostra il fatto che nei primi giorni di marzo si sono verificati i maggiori scontri dell'ultimo decennio¹⁰.

Sono state invece l'Ossetia meridionale e l'Abkhazia a muoversi in questa direzione, rivolgendosi alle Nazioni Unite, alla Russia, all'Unione europea e alla Comunità degli stati indipendenti (Csi). Il 5 marzo il parlamento osseto ha dichiarato che il precedente del Kosovo costituisce un argomento convincente per il riconoscimento dell'indipendenza dell'Ossetia meridionale¹¹.

Le reazioni georgiane a tali richieste sono state evidentemente negative e così pure quelle occidentali. A proposito della richiesta dell'Abkhazia, anche il ministro degli esteri italiano D'Alema ha ribadito che "Il Kosovo è una vicenda sui generis, una situazione del tutto particolare", precisando che sull'ex provincia serba Belgrado non esercitava

⁷ Su questo tema si vedano i seguenti studi: cfr. D. LINCH, *The EU: toward a strategy, The South Caucasus: a challenge for the EU*, in «Chaillot Papers», 65, December 65, pp. 171-191; S.E. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, in «Silk Road Paper», June 2006, <http://www.isdp.eu/node/757>; A. FERRARI, *Georgia, Armenia, Azerbaijan: una chance europea?*, in «ISPI Working Paper», 11/2006, http://www.ispionline.it/it/document/wp_1_2006.pdf.

⁸ Cfr. T. DE WAAL, *Separating anxiety*, in «Caucasus Report Service», 2008 http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=342806&apc_state=henpcrs.

⁹ Per un quadro generale di questo contesto storico si veda il mio studio: *Breve storia del Caucaso*, Roma 2007.

¹⁰ Su questi scontri e sulle loro opposte interpretazioni si veda l'articolo di S. MAMEDOV e V. PAMFILOVA, *Kosovskij sindrom. V Nagornom Karabache opjat' streljajut (La sindrome del Kosovo. Nell'Alto Karabakh si spara di nuovo)*, in «Nezavisimaja gazeta», 6/3/2008, http://www.ng.ru/cis/2008-03-06/8_syndrom.html. È da tenere presente che in questo riacutizzarsi del confronto bellico ha un ruolo notevole anche la crisi politica verificatasi in Armenia in seguito alle contestate elezioni presidenziali del 19 febbraio e all'uccisione di 8 manifestanti dell'opposizione il 2 marzo.

¹¹ Cfr. *Georgia: South Ossetian Call For Recognition Cites 'Kosovo Precedent'*, in «Radio Free Europe», 5/3/2008, <http://www.rferl.org/featuresarticle/print/2008/03/4ff162f1-7de4-4189-a4ca-db5167d70b4b.html>.

la sovranità già dal 1999¹². Non è difficile argomentare al riguardo che la Georgia non esercita più la sua sovranità su Abkhazia e Ossetia meridionale già dal 1992-1993 e l'Azerbaigian sull'Alto Karabakh dal 1994.

La posizione russa

La questione delle ripercussioni nel Caucaso meridionale dell'indipendenza kosovara si presenta in effetti molto complessa. La chiave di volta è rappresentata dalla posizione russa. Il riconoscimento da parte di Mosca dell'indipendenza di queste due regioni aprirebbe in effetti una crisi di vaste dimensioni non solo nei già tesi rapporti tra la Georgia e la Russia, ma anche tra questa e l'Occidente. Come si detto in precedenza, in questi 15 anni Mosca non ha mai compiuto tale passo, in primo luogo perché – a ben vedere – non ne avrebbe tratto alcun giovamento. Abkhazia e Ossetia meridionale sono in effetti molto più utili alla Russia in questa situazione di incertezza politica e giuridica, che le rende particolarmente adatte a servire come leve di intervento e pressione nel Caucaso meridionale, di quanto risulterebbero una volta indipendenti. Per non parlare delle ripercussioni che potrebbe avere un eventuale loro inserimento nella Federazione Russa. È da segnalare, peraltro, che l'Abkhazia e l'Ossetia meridionale hanno partecipato alle recenti elezioni presidenziali russi, con un risultato per Medvedev di circa il 90% dei voti.

¹² Cfr. *Abkhazia e Sud Ossezia chiedono indipendenza, Italia contraria*, in «Il velino diplomatico», http://www.ilvelino.it/articolo.php?id=507420#news_id_507420.

Per adesso, tuttavia, il governo russo ha deciso soltanto di rimuovere l'embargo contro l'Abkhazia, stabilito dalla Csi nel 1996, invitando anche gli altri paesi membri a fare altrettanto. Senza dubbio però Mosca sta cambiando atteggiamento nei confronti delle regioni separatiste della Georgia¹³. Anche se resta da vedere sino a che punto il Cremlino vorrà spingersi, Tbilisi ha già cominciato a risentire negativamente di questa nuova situazione¹⁴. Si deve inoltre tener presente che la questione delle due repubbliche secessioniste è legata anche alla volontà di Tbilisi di entrare nella NATO. Non a caso l'11 marzo l'ambasciatore russo presso la Nato, D. Rogozin, ha dichiarato che un passo del genere determinerebbe la secessione di Abkhazia e Ossetia meridionale¹⁵.

Un "disgelo" pericoloso

I tentativi statunitensi ed europei di ridurre l'impatto globale dell'indipendenza del Kosovo sembrano dunque

¹³ Sulla nuova politica russa nei confronti delle entità para-statali del Caucaso, l'Abkhazia in primo luogo, si veda l'articolo di M. PEREVOSKINA, *Pochiščenie Abchazii. Rossiya perešla v nastuplenie na kavkaskom napravlenii (Il ratto dell'Abkhazia. La Russia è passata all'attacco nel Caucaso)*, in «Nezavisimaja gazeta», 11 marzo 2008, http://www.ng.ru/cis/2008-03-11/10_abhazia.html?insidedoc.

¹⁴ Cfr. M. CORSO, *Georgia: Tbilisi starts to feel the backlash of Kosovo Independence*, in «Eurasia Insight», 3/6/8, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav030608a.shtml>.

¹⁵ Cfr. *Nato warned over Georgian regions*, 11 march 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7290253.stm>.

essere già andati in crisi nello scacchiere caucasico, che presenta parallelismi con il nuovo stato balcanico troppo evidenti per essere messi a tacere frettolosamente. La vera particolarità del Kosovo rispetto all'Abkhazia, all'Ossetia meridionale e all'Alto Karabakh non è infatti né storica, né giuridica, ma solo politica. In sostanza, nel caso del Kosovo si è affermata una volontà politica statunitense ed europea (in particolare di Francia, Germania, Gran Bretagna e Italia) sufficientemente forte da imporre una soluzione gradita solo ad una delle parti in causa. Nel Caucaso meridionale, che è diviso tra l'influenza russa e quella statunitense e nel quale la presenza europea rimane limitata, non esiste invece la possibilità di giungere ad una soluzione unilaterale di questo genere. Questa situazione ha determinato sinora il congelamento dei conflitti regionali, non certo la loro soluzione. E il totale stallo diplomatico nel Caucaso meridionale ha gravemente condizionato lo sviluppo politico, economico e sociale dell'intera area.

Per quanto delicata sia la questione, si può osservare che se la comunità internazionale, in particolare gli Stati Uniti e l'Unione europea, insisteranno sull'eccezionalità del riconoscimento del Kosovo, difficilmente potranno evitare l'accusa di perseguire un "doppio standard" di comportamento, fondato essenzialmente sul perseguimento del proprio interesse strategico ed economico. Vale forse la pena di chiedersi se l'indipendenza del Kosovo non possa invece servire come punto di partenza per l'individuazione di un percorso politico e giuridico flessibile, ma non escluso a priori, mirante a rendere risolvibili analoghi

conflitti etno-territoriali sulla base della specificità storico-culturale, politica e strategica di ognuno di essi.

Si tratterebbe certo di un tentativo estremamente complesso e dagli esiti incerti, ma le alternative sono quanto mai fosche. Grazie agli elevati introiti petroliferi, l'Azerbaigian ha il più elevato incremento al mondo del budget militare e dichiara minacciosamente di volersene servire per recuperare la sovranità sull'Alto Karabakh. Il ministero georgiano per la soluzione dei conflitti ha invece di recente cambiato denominazione: ora si chiama "ministero per la reintegrazione", ovviamente dei territori perduti. Ma questa "reintegrazione" potrà avvenire soltanto per mezzo di una guerra devastante, le cui prospettive sono difficilmente prevedibili¹⁶.

In conclusione si può osservare che l'indipendenza del Kosovo ha ormai messo in moto nel Caucaso meridionale un processo di "disgelo" dei conflitti etno-territoriali precedentemente "congelati". Un processo che la comunità internazionale dovrà affrontare con urgenza ed equilibrio al tempo stesso, per evitare che questa regione – divenuta ormai strategicamente cruciale, soprattutto dal punto di vista del transito energetico¹⁷ – torni a precipitare nel caos dei primi anni Novanta.

¹⁶ Cfr. T. DE WAAL, *Separating anxiety*, cit.

¹⁷ Si veda al riguardo lo studio di S. Tosi, *Fonti energetiche e infrastrutture di trasporto*, ISPI Working Paper, ottobre 2006, http://www.ispionline.it/it/documenti/wp_4_2006.pdf.

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**