

Marilisa Lorusso

## Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale

### Alto Karabakh

Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Alto Karabakh sono la dichiarazione di secessione<sup>1</sup>, non riconosciuta da alcun paese, il referendum che l'ha confermata<sup>2</sup>, la Costituzione, la continuità con l'autonomia come regione ottenuta in periodo sovietico<sup>3</sup>.

La regione ha sviluppato una propria statualità, anche grazie al fatto che il cessate il fuoco, imposto nel 1994, ha assicurato un relativa continuità politica e istituzionale. Ufficialmente l'Alto Karabakh esercita la piena statualità con proprie strutture poli-

tico-amministrative, giudiziarie, economiche e politiche. In tema di difesa, inoltre, le autorità della regione negano che i confini siano protetti da truppe non locali. Tali circostanze, pertanto, avallano il principio di effettività<sup>4</sup> a supportare la richiesta di piena indipendenza.

L'Alto Karabakh è una Repubblica presidenziale. La Costituzione, adottata a più di dieci anni dalla dichiarazione d'indipendenza<sup>5</sup>, è articolata in dieci capitoli.

Nel preambolo si sanciscono come basi della piena statualità, oltre agli strumenti legali menzionati, il principio di autodeterminazione dei popoli, la restaurazione dell'indipendenza, grazie alla "eroica lotta dei nostri antenati e delle presenti generazioni"<sup>6</sup>, che ha portato alla "rinascita della tradizione storica della statualità dell'Artsakh"<sup>7</sup>.

L'Alto Karabakh è percepito quindi come uno stato storico, di cui l'attuale fattispecie è la continuazione. Il legame con il resto della comunità armena

<sup>1</sup> Votata dal Soviet della Regione autonoma dell'Alto Karabakh il 20 febbraio 1988 e che prevedeva la riunificazione con l'Armenia.

<sup>2</sup> Boicottato dai cittadini azeri, il referendum del 10 dicembre 1991 prevedeva la secessione dall'Azerbaijan e la creazione di uno stato indipendente.

<sup>3</sup> A. FERRARI, *Nagorno Karabakh, Ossetia Meridionale e Abkhazia*, Convegno "Stati-non Stati", organizzato dall'Osservatorio Scenari Internazionali, Genova 4 ottobre 2007, video dell'intervento [www.radioradicale.it/scheda/236429/stati-non-stati](http://www.radioradicale.it/scheda/236429/stati-non-stati), rileva che le aspettative d'indipendenza non sono legate deterministicamente a fattori di concentrazione demografica, ma appaiono più pressanti là dove in epoca sovietica si era concretata una fattispecie giuridica, quali le repubbliche o le regioni autonome. Pertanto, i fenomeni nazionalistici sviluppati in tali contesti normativi proseguono, anziché contrastare, le dinamiche sovietiche. Per quanto concerne l'espressione *stati non-stati*, utilizzata per indicare situazioni analoghe nel Belgio, nel Kurdistan, nei paesi Caucasic... *inter alia*: *Kosovo Syndrome in Sri Lanka Psyche*; [www.tamistar.com/news/lanka/article\\_517.shtml](http://www.tamistar.com/news/lanka/article_517.shtml).

<sup>4</sup> A. FERRARI, *Il Kosovo indipendente: paralleli caucasici?*, «ISPI Policy Brief», 78, marzo 2008, [www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf); E. GREPPI, *La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, «ISPI Policy Brief», 80, aprile 2008, [www.ispionline.it/it/documents/PB\\_80\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_80_2008.pdf).

<sup>5</sup> Traduzione in inglese dal sito [www.elections.nkr.am/en/Constitution.htm](http://www.elections.nkr.am/en/Constitution.htm).

<sup>6</sup> Preambolo, punto 5.

<sup>7</sup> Preambolo, punto 7. Artsakh è l'antico nome armeno della regione, mentre Karabakh è termine più recente di origine turca.

N. 82 - MAGGIO 2008

### Sintesi

La dichiarazione d'indipendenza unilaterale del Kosovo, avallata dal riconoscimento degli Stati Uniti e di numerosi altri paesi, anche europei, ha determinato nel Caucaso l'inizio dello "scongelo" della situazione in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale. Le tre entità, attualmente non riconosciute da alcun paese, esercitano dagli anni Novanta una statualità più o meno completa, e, nel caso dell'Alto Karabakh, non necessitano nemmeno della presenza di peacekeeper per tutelare i propri confini. Presentano, quindi, una serie di requisiti che le porrebbero potenzialmente in una condizione privilegiata, rispetto alla debole statualità kosovara, per adire al riconoscimento della propria indipendenza da parte della comunità internazionale.

Questo paper ricostruisce le basi giuridiche delle richieste di indipendenza, le forme di stato e di governo adottate, le principali vicende politiche interne e le mediazioni internazionali che hanno caratterizzato gli ultimi quindici anni di questi tre "stati non-stati", nonché l'evoluzione della loro situazione alla luce del precedente kosovaro, o della "sindrome da Kosovo".

Marilisa Lorusso è dottoranda in *Democrazia e Diritti Umani* presso l'Università di Genova, con tesi sui processi di democratizzazione nel Caucaso Meridionale.

viene espresso nel punto 6, “forte del potere di unità di tutti gli armeni del mondo”.

Il Capitolo I, sui Fondamenti dell’ordinamento costituzionale (artt. 1-16), descrive la forma di stato prescelta, sulla base della democrazia, della divisione dei poteri, di una libera economia di mercato e delle libertà dei cittadini. Sono degne di nota le provvisori relative ai trattati internazionali<sup>8</sup> e agli accordi interstatali<sup>9</sup>, che rimangono inapplicabili poiché nessun paese al mondo riconosce l’Alto Karabakh. Nell’articolo relativo ai rapporti fra stato e chiesa, invece, si riconosce il legame con la Santa Chiesa Apostolica di Armenia, che è “la Chiesa nazionale, con una missione spirituale unica nella vita del popolo dell’Artsakh, il suo sviluppo culturale nazionale, il nutrimento della sua identità nazionale”<sup>10</sup>.

Il Capitolo II, sui Diritti fondamentali umani e civili, le libertà e i doveri (artt. 17-60), elenca i diritti politici e sociali, individuali e collettivi, introducendo le ipotesi di restrizione in relazione alla libertà di movimento: “ogni individuo che si trova legalmente sul territorio della Repubblica dell’Alto Karabakh ha libertà di movimento e della sua scelta, con le eccezioni dei luoghi previsti per legge”<sup>11</sup>, norma che si riferisce agli estesi siti militari, soprattutto nella così detta “cintura di sicurezza”. La città di Agdam, per esempio, non è visitabile da chi non è cittadino del Karabakh, anche se in possesso di regolare visto. Limitazioni analoghe possono riguardare la libertà di associazione<sup>12</sup>, la tutela della *privacy*<sup>13</sup>, dell’inviolabilità

del domicilio<sup>14</sup>, i diritti di parola e opinione<sup>15</sup>, di petizione<sup>16</sup>, e la normativa relativa all’elettorato<sup>17</sup>, qualora si rendesse necessario per motivi di sicurezza e ordine pubblico<sup>18</sup>. Sempre in riferimento ai recenti fatti bellici, fra le mansioni dello stato si elenca “una speciale attenzione riservata ai veterani della libertà invalidi e alle famiglie dei combattenti martiri della libertà”<sup>19</sup>.

Il presidente della Repubblica (Capitolo III, artt. 61-75) è il capo di stato<sup>20</sup>, esercita la funzione di controllo costituzionale<sup>21</sup>, è l’artefice della politica del paese, tramite svariate mansioni<sup>22</sup>. La procedura di rimozione del presidente prevede una risoluzione di appello alla Corte Suprema votata dal 50%+1 dell’Assemblea nazionale, un parere favorevole della Corte stessa, seguito da un ulteriore voto dell’Assemblea nazionale a maggioranza rafforzata dei due terzi del numero totale dei deputati<sup>23</sup>.

L’Assemblea nazionale (Capitolo IV, artt. 76-98) è l’organo legislativo del paese. La legislatura dura cinque anni<sup>24</sup> e il numero dei deputati è fissato per legge<sup>25</sup>. Attualmente sono trentatré. L’Assemblea vota la fiducia al governo<sup>26</sup> e, in caso essa manchi, il governo decade<sup>27</sup>. Una mozione di fiducia non può essere sollevata durante lo stato di guerra<sup>28</sup>.

Il governo (Capitolo V, artt. 99-107) è l’organo dell’esecutivo. La presenza di un voto di fiducia potrebbe far pensare a una forma di parlamentarismo, ma la procedura di nomina rende evidente che la Repubblica è presidenziale. Il presidente, infatti, candida il primo ministro, ma, in caso l’Assemblea ne respinga la candidatura per due volte consecutive, il presidente ne nomina un altro e forma il governo e può sciogliere l’Assemblea<sup>29</sup>. Il presidente può inoltre presiedere le sedute del governo<sup>30</sup>, il che conferma che svolge mansioni non solo istituzionali, ma anche politiche.

Il potere giudiziario (Capitolo VI, artt. 108-116) viene esercitato attraverso le Corti di prima istanza, di appello e la Corte Suprema, che comprende in sé anche le funzioni di una Corte Costituzionale<sup>31</sup>. È sancita l’indipendenza della giustizia e della magistratura dagli altri poteri dello stato. Va peraltro notato che in caso di richiesta a procedere contro un giudice, il parere positivo non deve essere emesso dal Consiglio supremo della magistratura<sup>32</sup> o da altra Corte, ma dal presidente della Repubblica<sup>33</sup>, che ha anche il diritto di procedere presso l’organo competente contro un giudice<sup>34</sup>.

Il procuratore generale (Capitolo VII, artt. 117-118) e il mediatore civico, o *Ombudsman* (Capitolo VII, artt. 119-120), completano il quadro delle figure legate al settore giuridico e di tutela dei diritti. La Corte dei Conti (Capitolo IX, artt. 121-122), oltre a valutare la legge finanziaria e l’amministrazione economica dello stato, verifica anche come sono utilizzati i

<sup>8</sup> Art. 2, artt. 5-8.

<sup>9</sup> Art. 3.

<sup>10</sup> Art. 10.2.

<sup>11</sup> Art. 25.1.

<sup>12</sup> Artt. 29.3 e 30.3.

<sup>13</sup> Art. 23.

<sup>14</sup> Art. 24.

<sup>15</sup> Art. 27.

<sup>16</sup> Art. 28.

<sup>17</sup> Art. 32.

<sup>18</sup> Artt. 52 e 53.

<sup>19</sup> Art. 60.3.

<sup>20</sup> Art. 61.1.

<sup>21</sup> Art. 61.2.

<sup>22</sup> Art. 68.

<sup>23</sup> Art. 71.

<sup>24</sup> Art. 77.2.

<sup>25</sup> Art. 77.1.

<sup>26</sup> Art. 89.

<sup>27</sup> Art. 89.1.

<sup>28</sup> Art. 97.

<sup>29</sup> Art. 100.

<sup>30</sup> Art. 103.2.

<sup>31</sup> Artt. 113 e 114.

<sup>32</sup> Art. 115.

<sup>33</sup> Art. 112.3.

<sup>34</sup> Art. 116.

prestiti e le sovvenzioni provenienti da altri stati od organizzazioni<sup>35</sup>. Questo conferma il rapporto di dipendenza dagli aiuti esteri, soprattutto della Diaspora, fatto che trova più di un riferimento nel testo costituzionale<sup>36</sup>. I due Capitoli conclusivi sono dedicati all'auto-governo locale (artt. 123-132) e alle prassi di adozione, emendamento e referendum costituzionali (artt. 133-142). L'ultimo articolo sancisce che "fino alla restaurazione dell'integrità territoriale dello stato della Repubblica dell'Alto Karabakh e alla definizione dei suoi confini, l'autorità pubblica si esercita sul territorio che cade sotto la giurisdizione *de facto* della Repubblica dell'Alto Karabakh". Secondo le autorità del Karabakh i distretti di Mardakert<sup>37</sup> e Martuni, che in epoca sovietica facevano parte della Regione Autonoma e attualmente vi sono compresi solo in parte, così come i distretti di Shahumyan e Getashen, sarebbero sotto occupazione azera<sup>38</sup>.

Il primo presidente eletto dell'Alto Karabakh, il 24 dicembre del 1994, fu Robert Kocharyan, che ricoprì l'incarico fino al marzo del 1997, quando si dimise per assumere l'incarico di primo ministro, e, l'anno seguente, di presidente della Repubblica di Armenia. Anche il

suo successore nel medesimo incarico, Serzh Sargsyan, è originario del Karabakh, il che testimonia, pur in assenza di un riconoscimento formale della Repubblica di Artsakh o di un progetto concreto di unione o annessione, la continuità – anche di *élite* politica – fra le due repubbliche armene. A Stepanakert, invece, a Kocharyan seguì Arkadij Ghukasyan, eletto per la prima volta nel settembre 1997 e poi, con rinnovo del mandato, nel 2002.

Proprio l'impossibilità di correre per la terza volta consecutiva, lo avrebbe spinto a sollecitare l'adozione di una Costituzione che prevedesse la non possibilità di candidarsi tre volte consecutivamente solo dal momento dell'introduzione della Costituzione stessa. Tale mossa gli avrebbe consentito, quindi, di ripresentarsi alle elezioni. Ciononostante, terminato il proprio mandato, il 19 luglio 2007, Ghukasyan non si è ripresentato e non ha assunto cariche ufficiali, né in Karabakh, né in Armenia.

A lui è succeduto Bako Sahakyan, presentatosi alle elezioni del 19 luglio 2007 come indipendente, con un programma incentrato sul riconoscimento del Karabakh a livello internazionale, sul modello del Kosovo, e una credibilità fondata sul servizio negli organi di sicurezza del paese. Queste elezioni costituivano non solo l'occasione per un dibattito, sia all'interno che all'esterno delle comunità armene, sullo *status* della Repubblica e il suo rapporto con l'Armenia metropolitana<sup>39</sup>, ma anche un'importante opportunità per riproporsi agli

osservatori internazionali. Le autorità dell'Alto Karabakh hanno pertanto cercato di dimostrare la massima efficienza e competenza tecnologica<sup>40</sup> e le elezioni si sono in effetti svolte in maniera regolare e con una notevole partecipazione<sup>41</sup>.

Secondo i risultati resi pubblici dal Comitato elettorale centrale, Sahakyan ha vinto con una netta maggioranza.

I trentatré seggi dell'Assemblea nazionale sono distribuiti, dopo le elezioni del 19 giugno 2005, fra: Partito democratico<sup>42</sup>, Partito madre-patria libera<sup>43</sup>, coalizione della Federazione rivoluzionaria armena/movimento 88<sup>44</sup>.

In occasione della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, nell'Alto Karabakh si è riaperto il dibattito sul mancato riconoscimento della statualità, sostenendo peraltro di avere più requisiti della piccola repubblica balcanica. Il governo di Stepanakert, infatti, non richiede lo stanziamento di peacekeeper per tutelare le proprie frontiere ed esercita da più di quindici anni la piena sovranità<sup>45</sup>. Il 12 marzo il governo *de facto* dell'Alto Karabakh ha dichiarato di essere intenzionato a riconoscere l'indipendenza del Kosovo, come peraltro l'Armenia<sup>46</sup>.

<sup>35</sup> Art. 121.1.

<sup>36</sup> Artt. 60.14 e 92.1.

<sup>37</sup> Zona dove è avvenuta la più grave violazione del cessate il fuoco, nel marzo 2008, che, secondo le fonti azere, sarebbe costata la vita a quattro soldati azeri e dodici armeni. Le cifre sono state contestate da Yerevan, dove però lo stretto stato di emergenza post-elettorale non ha permesso un flusso dettagliato di notizie sugli scontri. Cfr. *Azerbaidžanskaja armija uničožila 12 armjanskich soldat i ranila 15, poterjav 4 voennoslugaščich*, in «Day.az», 5 Marta 2008.

<sup>38</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Alto-Karabakh: Risking War*, in «Europe Report», 14, 187, Tbilisi/Brussels, November 2007.

<sup>39</sup> B. PAARMANN, *Armenia/Azerbaijan: Presidential Election in Alto Karabakh*, in «Globalvoiceline», 19 July 2007, [www.globalvoicesonline.org/2007/07/19/armeniaazerbaijan-presidential-elections-in-alto-karabakh](http://www.globalvoicesonline.org/2007/07/19/armeniaazerbaijan-presidential-elections-in-alto-karabakh) (17/03/08).

<sup>40</sup> O. KRİKORIAN, *Karabakh Votes*, in «Armenia Election Monitor 2008», 19 July 2007, [blog.oneworld.am/2007/07/19/karabakh-votes](http://blog.oneworld.am/2007/07/19/karabakh-votes) (17/03/08).

<sup>41</sup> K. RAFFI, *Journey to Karabakh*, in «Life in Armenia», 18 July 2007, [www.cilicia.com/2007/07/journey-to-karabakh.html](http://www.cilicia.com/2007/07/journey-to-karabakh.html) (17/03/08).

<sup>42</sup> Artsakh Demokratakan Kusaksutyun, maggioranza relativa, con dodici seggi, pari al 27,6%.

<sup>43</sup> Azak Hayrenik, dieci seggi, pari al 26,7%.

<sup>44</sup> Tre seggi, 24,4%.

<sup>45</sup> [www.acnis.am](http://www.acnis.am) (17/03/08).

<sup>46</sup> REGNUM.RU, *Armenija priznaet Kosovo, no ne sobiraetsja priznovat' Karabakh?*, in «Regnum Infor macionoe Agenstvo», 12 Mart 2008, [www.](http://www.)

La situazione dell'Alto Karabakh rimane per ora fuori dalle negoziazioni che la Federazione russa ha aperto con altre zone di conflitto congelato dello spazio ex-sovietico.

ne, preso atto che il modello a pacchetto unitario, sviluppato nel decennio precedente, era stato rifiutato dal neo-presidente azero Ilham Aliyev.

e 884 del 1993. La mozione veniva votata da 39 membri, fra cui Georgia e Moldova, interessate a ribadire in ambiente internazionale il principio dell'integrità territoriale, a fronte del rischio di erosione in corso con supporto russo in Abkhazia, Ossetia meridionale e Transdnistria. Votavano invece in senso contrario i membri del *Minsk Group*, che ritenevano una nuova Risoluzione poco produttiva nell'ottica di un riavvicinamento delle posizioni. Processo che, peraltro, richiederebbe un cambiamento netto nella retorica aggressiva e belligerante delle élite armena e azera, ma di quest'ultima in particolare.

**Figura 1: I risultati delle elezioni dell'Alto Karabach**

<b>Corpo elettorale</b>	92.112	100%
<b>Numero voti</b>	71.286	77,39%
<b>Candidati</b>	<b>Numero voti</b>	<b>%</b>
Sahakyan	59.326	85,12
Mayilyan	8.734	12,53
Abgaryan	867	1,24
Melkumyan	554	0,79
Avanesyan	212	0,30

Le proposte avanzate negli anni dagli organismi che mediano tra le parti in conflitto riprendono il modello di stato associato<sup>47</sup>, alla "cecena"<sup>48</sup>, alla "cipriota"<sup>49</sup>, a "stato comune"<sup>50</sup>, o secondo la variante "Andorra"<sup>51</sup>. Le trattative avvengono nel quadro dell'interessamento dell'Osce, che ha sviluppato un apposito organismo, il *Minsk Group* capeggiato da una *troika* composta da Francia<sup>52</sup>, Usa e Russia.

Dal 2004 il gruppo ha dato vita al cosiddetto *Praga Process*, per rilanciare la normalizzazio-

Quest'ultimo si è incontrato più volte con Kocharyan fra il 2006 e il 2007. I punti più solidi intorno ai quali si potrebbe raggiungere un accordo sono quelli avanzati nel corso del 2006, cioè la non risoluzione militare del conflitto, il ritiro armeno dalla cintura di sicurezza, la creazione di uno *status ad interim* per il Karabakh, il rientro degli *Internally Displaced Persons*<sup>53</sup>, dopo il quale si potrebbe tenere il referendum per stabilire la definitiva fattispecie di autonomia o indipendenza.

Il 14 marzo 2008, nel pieno dello stato di emergenza a Yerevan, l'Assemblea dell'Onu votava una nuova Risoluzione, su proposta della rappresentanza azera, in cui si riconosceva il diritto alla piena sovranità territoriale dell'Azerbaijan e si richiedeva il ritiro dell'esercito armeno del Karabakh dalle zone occupate, come nelle precedenti Risoluzioni 822, 853, 874

## Abkhazia

Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Abkhazia sono la dichiarazione d'indipendenza<sup>54</sup>, non riconosciuta da alcun paese, la Costituzione, entrata in vigore il 26 novembre 1994, il referendum del 3 ottobre 1999<sup>55</sup>, la continuità con l'autonomia di Repubblica riconosciuta in periodo sovietico. Il 18 ottobre 2006 l'Assemblea popolare della Repubblica ha votato una Risoluzione perché la Federazione russa, le organizzazioni e la comunità internazionale ne riconoscano l'indipendenza.

La piccola regione ha sviluppato una propria statualità, complice il fatto che il cessate il fuoco – imposto nel 1994 e salvaguardato da un contingente di peacekeeper della Comunità degli stati indipendenti, ma a prevalenza russa – ha assicurato una relativa continuità politica e istituzionale.

[regnum.ru/news/970099.html](http://regnum.ru/news/970099.html)  
(17/03/08).

<sup>47</sup> A. ABASOV, H. KHACHATRIAN, *The Karabakh Conflict, Variants of Settlement: Concepts and Reality*, Baku-Yerevan, Friedrich Ebert Stiftung, 2006.

<sup>48</sup> *Ibidem*, nella forma sviluppata fra le due guerre cecene, p. 43.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>52</sup> In origine la *troika* era composta da Finlandia, Stati Uniti e Russia. Alla prima è poi subentrata la Francia, soprattutto per volontà dell'Armenia, che la ritiene più sensibile a sostenere i suoi interessi.

<sup>53</sup> IDPs, migranti coatti, o rifugiati interni.

<sup>54</sup> 23 luglio 1992.

<sup>55</sup> A seguire, il 12 ottobre 1999 veniva dichiarata l'indipendenza della Repubblica di Abkhazia.

La Repubblica di Abkhazia ha due governi paralleli, uno *de facto*, con sede a Suchumi, e uno *de jure*<sup>56</sup>, con sede, fino al 27 luglio 2007, a Tbilisi, quando il governo “in esilio” si è trasferito per esercitare le proprie funzioni nel 13% del territorio abkhazo che è sotto il controllo georgiano.

#### Il governo *de jure*

La bicefalia iniziò dopo il 27 settembre 1993, quando parte del Consiglio dei ministri della Repubblica autonoma di Abkhazia abbandonò Suchumi dopo la strage in cui perse la vita, fra gli altri, il suo presidente. Per i tredici anni seguenti il capo del governo è stato Tamaz Nadareishvili<sup>57</sup>, che caldeggiava un intervento militare per riconquistare la parte occupata e veniva sospettato di essere legato a gruppi paramilitari attivi sulla linea di confine<sup>58</sup>.

Nel gennaio del 2004 il governo Nadareishvili perdeva la fiducia nel Consiglio supremo abkhazo, venendo sostituito dal governo di Malchaz Akishbaia<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Sito ufficiale in lingua russa [www.abkhazeti.info](http://www.abkhazeti.info) (12/03/08).

<sup>57</sup> Morto cinquantenne nel 2004 a Tbilisi, questo personaggio era legato alla dinastia abkhaza degli Shervashidze. Durante la crisi dell'Unione Sovietica si era unito al Movimento di liberazione nazionale georgiano, abbandonando il Partito comunista di cui aveva fatto parte. Dopo la guerra in Abkhazia era stato eletto dagli altri IDPs capo del governo in esilio, era anche stato membro del Parlamento georgiano e del governo georgiano negli anni 1993-1995. Durante la Rivoluzione delle Rose si era mantenuto neutrale.

<sup>58</sup> In particolare i gruppi dei Fratelli della foresta, e la Legione bianca, comandati rispettivamente da Dato Shenghelia e Zurab Samushia.

<sup>59</sup> Nato nel 1972 a Gudavi, nel distretto di Gavi, si laureava nel 1994 a Kiev e terminava la sua formazione con un *Master* all'Università di Oxford. Tornato in Georgia ricopriva incarichi presso il ministero dell'Economia (1999-2001), della Difesa (2004), il Consiglio nazio-

Il trasferimento del governo seguiva quella che è stata definita la “crisi di Kodori”. La Gola di Kodori rientra fra i territori abkhazi controllati dalla Georgia, ed è uno dei punti sensibili di possibili transiti militari e civili. È abitata prevalentemente da georgiani di etnia Svani, e, più che a Tbilisi, faceva riferimento al locale signore della guerra Emzar Kviziani, della milizia combattente dei Cacciatori. Questo gruppo paramilitare aveva combattuto a fianco delle truppe di Shevardnadze, ma, dopo la Rivoluzione delle Rose, era stato sciolto. Il 22 luglio 2006 Emzar Kviziani radunò i suoi uomini e dichiarò una resistenza armata a Tbilisi, che rispose con un *ultimatum*.

Seguì un conflitto durato sei giorni, che rischiava di coinvolgere il resto dell'Abkhazia il cui governo *de facto* diffidava della presenza di truppe regolari georgiane in prossimità dei propri confini. Tale presenza violava infatti il protocollo sul cessate il fuoco del maggio 1998, secondo il quale la Gola di Kodori non può ospitare corpi militari georgiani. Kviziani riuscì peraltro a sfuggire alla cattura e una delle ipotesi è che si sia rifugiato a Suchumi.

Il governo *de jure* non appoggia mozioni secessioniste, ma una soluzione di tipo federale, come era stata proposta anche dal presidente Shevardnadze, con una suddivisione su base paritaria di sette unità autonome, una delle quali dovrebbe essere l'Abkhazia unificata.

#### Il governo *de facto*

La Costituzione della Repubblica *de facto* di Abkhazia, o

nale di Difesa (2004) della Georgia. Dal 2004 al 2006 era ministro delle Finanze del governo abkhazo, [www.abkhazia.gov.ge](http://www.abkhazia.gov.ge) (12/03/08).

Apsny<sup>60</sup>, è divisa in sette capitoli.

Il Capitolo I (artt. 1-10) è dedicato alle Basi dell'ordine costituzionale. Vi si dichiara che la Repubblica si basa sul diritto storico delle nazioni all'autodeterminazione<sup>61</sup>, che si impegna a rispettare le norme di diritto internazionale<sup>62</sup>, che i suoi confini rispettano le storiche province abkhaze di Sadz, Bzyb, Guma, Dal-Zabal, Abjua, Samyrakan<sup>63</sup> e che tale territorio è “indivisibile, inviolabile e inalienabile”<sup>64</sup>. La lingua ufficiale è l'abkhazo, ma è lingua dello stato e delle istituzioni anche il russo<sup>65</sup>.

Il Capitolo II (artt. 11-35) descrive i Diritti e le libertà umane e civili. Si riconoscono i diritti elencati nella Dichiarazione dei diritti umani e nelle altre convenzioni internazionali<sup>66</sup>, che possono essere però limitati in caso di tentativi di trasformare con la forza l'ordine costituzionale, di attentare alla sicurezza dello stato, di creare gruppi armati, di incitare all'odio sociale, razziale, nazionale o religioso<sup>67</sup>. Fra i doveri dei cittadini viene ricordato quello di difendere la patria<sup>68</sup>.

Il potere legislativo è trattato nel Capitolo III (artt. 36-47), in cui si prescrive la composizione del Parlamento e la durata della legislatura<sup>69</sup>. Le leggi vengono votate a maggioranza semplice, a parte quelle rimandate dal

<sup>60</sup> I nomi di Repubblica di Abkhazia e Apsny si equivalgono, art. 1 Costituzione della Repubblica di Abkhazia, reperibile al sito del governo non riconosciuto [www.abkhazia.org](http://www.abkhazia.org) (28/02/08).

<sup>61</sup> Art. 1.

<sup>62</sup> Art. 3.

<sup>63</sup> Art. 4, § 1.

<sup>64</sup> Art. 4, § 2.

<sup>65</sup> Art. 6.

<sup>66</sup> Art. 11.

<sup>67</sup> Artt. 18 e 35.

<sup>68</sup> Art. 33.

<sup>69</sup> Trentasei membri, il mandato è quinquennale, art. 37.

presidente della Repubblica<sup>70</sup> e l'*impeachment*<sup>71</sup>.

L'Abkhazia è una Repubblica presidenziale. I poteri del presidente (Capitolo IV, artt. 48-67), sono assai estesi<sup>72</sup>. Accanto alla figura del presidente è istituzionalizzata quella del vice-presidente, la cui candidatura è proposta in campagna elettorale dal candidato presidente e che pertanto viene eletto in contemporanea<sup>73</sup>. È incaricato di svolgere le funzioni demandategli dal presidente e sostituirlo in sua assenza<sup>74</sup>. Il gabinetto dei ministri è responsabile verso il presidente, da cui è formato<sup>75</sup>.

Il potere giudiziario (Capitolo V, artt. 68-77) si esercita attraverso le Corti di prima e seconda istanza e la Corte Suprema, che però non funge da Corte Costituzionale, essendo il controllo di costituzionalità esercitato dal presidente<sup>76</sup> mentre il Parlamento si occupa anche dell'interpretazione delle leggi<sup>77</sup>.

Il Capitolo VI (artt. 78-82) esplica come funziona il potere locale, mentre il Capitolo VII elenca le procedure per emendare la Costituzione (artt. 83-84).

Gli eventi politici che hanno caratterizzato il periodo di indipendenza spiegano il forte presidenzialismo della Costituzione abkhaza, che non può prescindere dalla figura del capo dello stato.

Dal 1994 al 2004 è stato presidente Vladislav Ardzinba<sup>78</sup>. La

sua carriera politica era iniziata nel 1989 nel Soviet supremo della Repubblica autonoma di Abkhazia, dove si era distinto come convinto sostenitore dell'indipendenza, ma anche come comunista legato con la parte più intransigente del partito, a Mosca, in particolare con Anatolij Lukjanov, che verrà poi arrestato per il *Putsch* di Mosca dell'agosto 1991.

Ardzinba venne eletto presidente della Repubblica dal Parlamento abkhazo dopo il cessate il fuoco, e poi confermato nelle elezioni presidenziali dirette il 3 ottobre 1999, senza che si fosse presentato alcun candidato a contendergli la carica. Nel 2003, però, le sue condizioni di salute peggiorarono sensibilmente e gli incarichi di governo vennero di conseguenza assunti dal primo ministro Raul Khajimba.

Nelle elezioni presidenziali del 2004 era proprio quest'ultimo il candidato cui Mosca aveva riservato il proprio supporto. Dopo contestatissimi risultati elettorali, su cui la Corte Suprema fu chiamata a esprimersi, venne ufficializzata la vittoria del candidato dell'opposizione Sergey Bagapsh. Sotto pressione del presidente uscente, la Corte smentì il proprio verdetto, ma i sostenitori di Bagapsh occuparono la sede della televisione. I sostenitori di Khajimba presero allora il controllo del palazzo del Parlamento, il 6 novembre. Il 12 novembre la Russia rese noto che sarebbe intervenuta se la situazione non si fosse normalizzata. Il 5 dicembre i due contendenti decisero di concorrere insieme per nuove elezioni, accettando Khajimba di essere il vice-presidente. Le elezioni si tennero il 5 gennaio e il duo ottenne il 91,54% delle

preferenze, pari a 69.326 voti, contro i 3.400 dello sfidante Jakub Lakoba.

Nel 2007 si sono svolte le elezioni parlamentari. I tre partiti filo-governativi, Rinascita, Luci e Abkhazia unita hanno ottenuto 28 seggi, mentre l'opposizione del Forum dell'unità del popolo abkhazo, il Partito comunista e l'Unione cittadini russi ne ha conquistati 7.

Verso la fine del 2007 il dibattito politico ha preso nuovo vigore per l'attesa della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, un precedente storico strumentale all'erosione del principio dell'integrità territoriale dei paesi. In una crescita di tensione fra Mosca e Tbilisi, con ricatti incrociati sull'accesso della Russia al Wto e della Georgia nella Nato, il governo russo ha ritirato le sanzioni militari contro l'Abkhazia, invitando tutti i membri della Comunità degli stati indipendenti firmatari del documento del 1996<sup>79</sup>, inclusa la Georgia, a seguire il suo esempio.

Il 13 dicembre la Camera bassa della Duma teneva una seduta straordinaria per valutare l'eventualità del riconoscimento di Abkhazia, Ossetia meridionale e Transdnistria<sup>80</sup>. Bagapsh, a Mosca per l'audizione presso la Duma, dichiarava alle televisioni locali che, mentre l'indipendenza del Kosovo era un reato contro il diritto internazionale, dal momento che il paese faceva parte della Serbia storica e non era mai esistito come stato autonomo, l'Abkhazia era stata aggiunta artificialmente

<sup>70</sup> Art. 45.

<sup>71</sup> Art. 64.

<sup>72</sup> Art. 53.

<sup>73</sup> Art. 54.

<sup>74</sup> Art. 55.

<sup>75</sup> Art. 56.

<sup>76</sup> Art. 53.18.

<sup>77</sup> Art. 47.6.

<sup>78</sup> Nato nel 1945, si trasferì a Mosca dove, con Evgenij Primakov, allora presidente dell'Istituto di orientalistica, si specializzò in Civiltà mediorientali.

Nel 1987 tornò a Suchumi, dove divenne direttore dell'Istituto di Lingua, letteratura e storia.

<sup>79</sup> "Decisione del Consiglio dei Capi di Stato della Comunità degli Stati Indipendenti del 19 Gennaio 1996", traduzione non ufficiale [www.civil.ge/eng/detail.php?id=17293](http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=17293) (13/03/08).

<sup>80</sup> ITAR-TASS, *Gosduma obsudit sotrudničestvo s nepriznannymi respublikami*, 13 March 08, [www.itar-tass.com/level2.html?NewsID=12474677&PageNum=0](http://www.itar-tass.com/level2.html?NewsID=12474677&PageNum=0) (13/03/08).

alla compagine statale georgiana da Stalin e Beria. Inoltre la sua dichiarazione d'indipendenza era precedente al riconoscimento internazionale della Georgia, inteso come il suo ingresso nell'Onu<sup>81</sup>.

### Ossetia meridionale

Le basi legali della richiesta d'indipendenza dell'Ossetia meridionale sono la dichiarazione d'indipendenza<sup>82</sup>, non riconosciuta da alcun paese; i due referendum<sup>83</sup> tenutisi, che l'hanno riconfermata; la Costituzione; la continuità con l'autonomia come regione concessale in periodo sovietico.

Anche questa piccola regione ha sviluppato una propria statualità grazie al cessate il fuoco, imposto nel 1992 e salvaguardato da un contingente di peacekeeper della Comunità degli stati indipendenti, ma a prevalenza russa, che le ha assicurato una relativa continuità politica e istituzionale.

Il 23 dicembre 1993 venne introdotta una nuova Costituzione, che sostituiva il *corpus* legislativo sovietico<sup>84</sup>. L'anno successivo si votò, secondo le nuove norme, per la carica di presidente della Repubblica. Fra i candidati spiccava il nome di Lyudvig Chibirov, presidente del Parlamento, che si assicurò

la vittoria, assumendo l'incarico il 17 settembre 1993. Chibirov venne poi riconfermato con un secondo mandato, nella tornata elettorale del 1996, con il 65% delle preferenze. Il primo ministro Valdislav Gabaraev, che si era presentato al voto con un programma basato sulla secessione dalla Georgia e l'unificazione con l'Ossetia settentrionale, ottenne invece circa il 20% dei voti. Lo stesso anno Chibirov e Shevarnadze firmarono il "Memorandum sulla sicurezza e la comprensione reciproche", cui seguirono due accordi sugli aiuti economici (1997) e sul rientro degli IDPs, dopo i quali si sarebbe potuto cominciare a negoziare sullo *status* della regione. Shevarnadze proponeva un accordo federale, Chibirov, sostenuto dal Parlamento, optava per la secessione e l'adesione alla Comunità degli stati indipendenti.

Nelle elezioni legislative del maggio 1999 il Partito comunista ottenne il 39% dei voti, e due anni dopo il primo ministro Dimitry Sanakoyev<sup>85</sup> sostituì il dimissionario Chigoyev.

Chibirov venne sconfitto nelle elezioni del 2001, non raggiungendo nemmeno il 20% delle preferenze, a favore del principale sfidante, il giovane Eduard Kokoity<sup>86</sup>, che ottenne il 48%<sup>87</sup> dei voti al primo turno, e il 53%<sup>88</sup> al ballottaggio, il 6 dicembre, contro Stanislav Kochev (40%).

<sup>85</sup> Nato nel 1969, aveva combattuto con l'esercito secessionista nel 1991-1992. Aveva poi fatto carriera politica nel ministero della Difesa e nel 1998 era divenuto vice-primo ministro.

<sup>86</sup> Osseto Kokoity Giabejy fyr Eduard, o russo Eduard Džabeevič Kokoity, traslitterato Kokoity, o Kokoiti o Kokojev, nella versione russificata del cognome. Nato nel 1964, fino al 1989 era stato segretario del Komsomol di Tskhinvali, per poi trasferirsi a Mosca dove ha avuto successo come imprenditore. Ritornava a Tskhinvali nel 2001.

<sup>87</sup> Secondo alcune fonti 45%.

<sup>88</sup> Secondo alcune fonti 55%.

La sua campagna elettorale era stata organizzata e finanziata dal clan Tedeyev, che in precedenza aveva sostenuto Chibirov, ma con il quale era entrato in conflitto. Il clan gestisce i traffici che si svolgono sull'autostrada che conduce in Russia. Nel 2003, peraltro, Kokoity intaccò il potere dei Tedeyev rimuovendo dai propri incarichi nel Consiglio di sicurezza e nel Comitato per i diritti umani due membri della famiglia<sup>89</sup> e ordinando di smilitarizzare i loro servizi di sicurezza privati.

Consolidato il proprio potere, Kokoity ha cercato di perseguire il progetto politico di un'Ossetia meridionale unita a quella settentrionale, indipendente dalla Georgia e con uno *status* di membro associato della Federazione russa. Per questo motivo critica l'opera dei mediatori, fra i quali l'Osce, che si occupano dei tentativi di soluzione del conflitto congelato dal luglio 1995, accusandoli di essere solo strumenti di Tbilisi<sup>90</sup>.

### I due governi *de facto*

Il 12 novembre 2006 si sono svolte le elezioni presidenziali e i referenda... tutto doppio. Il primo ministro Dmitry Sanakoyev infatti aveva creato il movimento Unione salvezza dell'Ossetia meridionale che si proponeva come alternativa all'amministrazione in carica, con un voto per le presidenziali e un referendum, non sull'indipendenza, come quello tenuto a Tskhinvali, ma sul ritorno alle trattative con la Georgia. Kokoity lo accusò di essere un tra-

<sup>89</sup> K. DZUGAYEV, *South Ossetia's President Clamps Down*, in «Caucasus Reporting Service», 4, 185, 4 July 2003.

<sup>90</sup> RFE/RL, *South Ossetia Accuses OSCE of Bias*, Prague, 18 April 2006, [www.rferl.org/featuresarticle/2006/4/21\\_52E573-5A09-4B7A-97D2-E2C3761BEFC5.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/4/21_52E573-5A09-4B7A-97D2-E2C3761BEFC5.html) (10/03/08).

<sup>81</sup> RT, *Breakaway Regions' Independence Dream a Step Closer?*, 13 March 2008, [www.russiatoday.ru/news/news/22054/video](http://www.russiatoday.ru/news/news/22054/video) (13/03/08).

<sup>82</sup> 20 settembre 1990, con allegata la richiesta all'Unione Sovietica di divenirne membro con il nome di Repubblica democratica sovietica dell'Ossetia meridionale.

<sup>83</sup> Si sono tenuti il 19 gennaio 1992 e il 12 novembre 2006, quest'ultimo in concomitanza con un'analoga iniziativa in Transdnistria.

<sup>84</sup> L'Ossetia meridionale diveniva una Repubblica presidenziale. In precedenza la funzione di capo di stato era esercitata dal presidente del Parlamento.

ditore, burattino nelle mani di Saakashvili. Mentre Kokoity venne eletto, con il 98% delle preferenze, solo dalla popolazione osseta, Sanakoyev ottenne il 96% dei voti di un elettorato misto osseto-georgiano. Aveva fatto la propria campagna elettorale ad Akhlagori, villaggio a composizione etnica mista. Ambedue i referenda registravano consensi altrettanto plebiscitari. Il primo dicembre Sanakoyev formava un proprio governo, con sede a Kurta, nella parte sotto il controllo georgiano<sup>91</sup>.

L'Ossetia meridionale si trovò ad avere, quindi, due presidenti *de facto* e nessun governo *de jure*. Il 10 maggio, però, Saakashvili riconobbe al secondo il titolo di "Amministrazione provvisoria dell'Ossetia meridionale", con a capo Sanakoyev stesso, che il giorno seguente pronunciò un discorso al Parlamento georgiano<sup>92</sup>. Il 26 giugno 2007 Sanakoyev venne ricevuto al Parlamento europeo dove fece un intervento, proponendo un accordo sul modello italiano dell'Alto Adige/Südtirol.

Le tendenze centripete, dopo la Rivoluzione delle Rose, del governo di Tbilisi, intento a perseguire lo scopo di tutelare la propria integrità territoriale, hanno esacerbato le tensioni con l'Ossetia meridionale.

Nel 2004 risali la tensione bellica, mentre la creazione di un'amministrazione parallela e riconosciuta incideva negativamente sulla negoziazione all'interno della Commissione di controllo unificato, che riunisce Russia, Ossetia meridionale,

Ossetia settentrionale e Georgia.

Quest'ultima ha proposto nel marzo 2008 di cambiarne la composizione per includervi anche rappresentanti dell'Osce e dell'Unione europea, e di aprire all'intervento di Sanakoyev (il così detto *format 2+2+2*). Il ministro georgiano Temur Jakobashvili minacciava altrimenti di lasciare il Comitato<sup>93</sup>. Yuri Popov, il massimo mediatore russo per l'Ossetia meridionale all'interno di esso, ricordò tuttavia all'amministrazione Saakashvili che per ritirarsi, avrebbe dovuto recedere *in primis* dagli Accordi Dagomis, o Accordo di Sochi, firmati nel 1992 da Tbilisi e Mosca.

Quest'ultima proponeva la firma di un trattato che prevedesse il divieto dell'uso della forza per risolvere lo *status* di conflitti congelati per Ossetia meridionale e Abkhazia. Il 15 marzo questa proposta è stata rifiutata da Saakashvili, non disposto a riconoscere come rappresentanti legittimi i firmatari dei governi *de facto* delle due regioni secessioniste<sup>94</sup>.

## Conclusioni

Il 4 marzo il Parlamento della Repubblica dell'Ossetia meridionale si è appellato "Al Segretario generale delle Nazioni Unite, al presidente della Federazione russa, al Consiglio federale dell'Assemblea federale della Federazione russa, alla Duma statale della Federazione russa, ai capi di stato e ai parlamenti della Comunità degli stati indipendenti e dei paesi membri dell'Unione euro-

pea", chiedendo il riconoscimento della piena indipendenza in base ai principi di autodeterminazione dei popoli, all'esistenza di basi legali per la creazione e lo sviluppo di uno stato sovrano e all'impossibilità per l'Ossetia meridionale e la Georgia di essere un unico stato<sup>95</sup>.

Il 7 marzo seguiva l'analogo appello da parte del Parlamento della Repubblica di Abkhazia, rivolto al Segretario generale delle Nazioni Unite, al presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ai parlamenti di tutti i paesi del mondo<sup>96</sup>.

Nessuno dei due appelli ha trovato riscontro positivo da parte dei paesi europei o dell'Onu. Al contrario, unanime è stata la condanna del Consiglio d'Europa, dell'Osce, dell'Unione europea, della Nato e degli Stati Uniti per il riavvicinamento russo-abkhazo e russo-osseto attualmente in corso, e che prevede un riconoscimento, se non politico, *de facto*, con la legalizzazione dei legami attraverso cooperazioni in vari settori, il riconoscimento da parte degli organi russi delle *lex personalis* aventi valore nelle due Repubbliche, e dando mandato consolare alle rappresentanze governative di Krasnodar e dell'Ossetia settentrionale sui due territori secessionisti limitrofi.

Questi sviluppi determinano una *escalation* di tensione, che si riverbera in territorio azero, dove l'incoraggiamento russo alla legalizzazione del secessionismo in Georgia è vissuto con allarme. Appare però improbabile prospettare per l'Alto Karabakh un processo analogo. I requisiti di statualità ed esercizio del potere non sono, in

<sup>91</sup> K. JIBLADZE, *Dueling Banjos: Parallel Elections and Parallel Presidents in South Ossetia*, in «CACI Analyst», 8, 24, 13 December 2006.

<sup>92</sup> Testo disponibile [www.civil.ge/eng/article.php?id=15101see](http://www.civil.ge/eng/article.php?id=15101see) (10/03/08).

<sup>93</sup> UNA-GEORGIA ONLINE MAGAZINE, *Tbilisi Scraps JCC on S. Ossetia*, in «Civil.ge», 4 March 2008.

<sup>94</sup> UNA-GEORGIA ONLINE MAGAZINE, *Saakashvili Says No to Treaty on Non-Use of Force*, in «Civil.ge», 15 March 2008.

<sup>95</sup> [www.cominf.org/2008/03/10/1166476606.html](http://www.cominf.org/2008/03/10/1166476606.html) (21/04/08).

<sup>96</sup> [www.mfaabkhazia.org/MFADocuments/Appeal%20of%20Parliament%20Eng.htm](http://www.mfaabkhazia.org/MFADocuments/Appeal%20of%20Parliament%20Eng.htm) (21/04/08).



fondo, l'unica base di un riconoscimento giuridico.

***Per saperne di più***

[blog.oneworld.am](http://blog.oneworld.am)

[cominf.org](http://cominf.org)

[www.abkhazeti.ru](http://www.abkhazeti.ru)

[www.abkhazia.com](http://www.abkhazia.com)

[www.abkhazia.gov.ge](http://www.abkhazia.gov.ge)

[www.karabakh.net](http://www.karabakh.net)

[www.itar-tass.com](http://www.itar-tass.com)

[www.osce.org](http://www.osce.org)

[www.osservatoriocaucaso.org](http://www.osservatoriocaucaso.org)

[www.regnum.ru](http://www.regnum.ru)

[www.silkroadstudies.org](http://www.silkroadstudies.org)

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

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:

- ✓ Osservatorio Caucaso e Asia centrale
- ✓ Osservatorio Europa
- ✓ Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Osservatorio Russia e vicini orientali
- ✓ Osservatorio Sicurezza e studi strategici
  
- ✓ Programma Asia meridionale e Iran
- ✓ Programma Argentina
- ✓ Programma Diritti umani
- ✓ Programma Disarmo
- ✓ Programma Emergenze e Affari umanitari
- ✓ Programma Internazionalizzazione della Pubblica amministrazione

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[@ispi.policybrief1 @ispionline.it](https://twitter.com/ispi.policybrief1)

© ISPI 2008