



ISPI

Policy Brief

numero 14
Febbraio 2005

Il Caucaso e l'Europa. Una prospettiva storica

Aldo Ferrari

Sintesi

La nomina, nel luglio del 2003, di un rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e l'inclusione a giugno 2004 del Caucaso meridionale nella Politica europea di Vicinato hanno ufficialmente sancito l'accresciuto interesse dell'Europa per questa regione.

Si tratta di un passo tardivo se teniamo presente la prossimità geografica del Caucaso al nostro continente e la enorme rilevanza strategica ed economica di questa regione, peraltro gravemente segnata da conflitti interni e rivalità geopolitiche esterne.

L'Unione europea ha in effetti per oltre un decennio mantenuto un profilo estremamente basso in questa regione, ma il grande allargamento verso est compiuto nel 2004 e la prospettiva di un'ulteriore estensione (nel 2007 la Romania e la Bulgaria, quindi - se andranno in porto le complesse trattative che la riguardano - la Turchia, il cui ingresso porterebbe le frontiere dell'UE direttamente sul Caucaso) sembrano aver sostanzialmente modificato tale atteggiamento.

Sin dall'antichità il Caucaso è presente nel nostro orizzonte culturale, di derivazione sia classica che biblica. Pensiamo alla avventura degli Argonauti in cerca del Vello d'Oro, in Colchide, o al titano Prometeo, incatenato su un'alta vetta del Caucaso. Oppure all'Ararat, il monte di Noè, simbolo della terra armena. Ma si tratta di una presenza remota, spesso mitica, comunque incerta e favolosa. Questo valeva ancora in epoca medievale, quando le *mappae mundi* collocavano al di là dei monti del Caucaso le genti di Gog e Magog. Il Caucaso costituisce quindi una sorta di estrema frontiera culturale e psicologica, oltre che geografica, del continente europeo. Alcuni popoli caucasici, in particolare i georgiani e gli armeni, hanno comunque per secoli mantenuto stretti contatti con l'Europa. Un rapporto approfondito dopo che la loro conversione al cristianesimo, nel IV secolo, li isolò nel contesto politico-culturale del Vicino Oriente, prima iranico e poi islamico (arabo, persiano e turco). Georgiani

ed armeni inviarono per secoli missioni diplomatiche all'Europa cristiana alla vana ricerca di aiuto sinché, ai primi dell'Ottocento, entrarono nell'orbita russa. Va detto che se i georgiani persero in questo modo la loro pur precaria indipendenza e nel complesso non hanno mai accettato il dominio russo¹, per gli armeni, da secoli privi di un proprio stato, la conquista russa del Caucaso fu un evento sostanzialmente positivo e ben accetto, in quanto li sottraeva al secolare e spesso intollerabile dominio musulmano². In particolare, gli armeni entrati a far parte dell'impero russo poterono evitare il genocidio subito dai connazionali dell'impero ottomano nel 1915. Le popolazioni musulmane di lingua turca dell'attuale Azerbaigian non hanno offerto - a differenza dei loro correligionari del Caucaso settentrionale - una vera resistenza alla conquista

¹ Si veda L. Magarotto *L'annessione della Georgia alla Russia (1783-1801)*, Camparotto Editore, Udine 2004.

² Cfr. A. Ferrari, *Alla frontiera dell'impero. Gli armeni in Russia (1801-1917)*, Mimesis, Milano 2000.

rusa. Tra l'altro, è stato solo attraverso la mediazione russa che gli azeri si sono avvicinati in epoca moderna alla cultura dell'Europa, con la quale in precedenza non avevano avuto praticamente rapporti.

Dopo il crollo dell'impero russo nel 1917, all'Europa guardarono vanamente le effimere repubbliche di Georgia e d'Armenia, che conobbero una precaria esistenza dal 1918 al 1920-21, quando, insieme all'Azerbaigian, vennero fagocitate dalla Unione Sovietica, seguendone la sorte sino al 1991.

Il Caucaso post-sovietico e l'Europa

Il differente retroterra storico-culturale di queste repubbliche ne ha sensibilmente influenzato l'orientamento verso l'Europa negli anni post-sovietici. Mentre Georgia ed Armenia hanno una dichiarata vocazione europea e si sono poste sin dall'inizio la prospettiva di una richiesta di ingresso nella UE, l'Azerbaigian ha un atteggiamento più sfumato.

La loro posizione è stata e continua ad essere fortemente condizionata dalla vicinanza della Russia. Tra le nuove repubbliche indipendenti della Transcaucasia solo l'Armenia è entrata sin dall'inizio nella CSI, mostrando così di voler mantenere un legame preferenziale con Mosca, reso obbligato non tanto, o non solo, dalle tradizionali buone relazioni armeno-russe quanto da una situazione geopolitica estremamente rischiosa a causa dell'ostilità della Turchia e della guerra non dichiarata con l'Azerbaigian per il Na-

gorno-Karabach, durante la quale Mosca ha sostanzialmente appoggiato gli armeni. La presenza di basi militari russe sul suo territorio è quindi ben vista da Erevan. Il tradizionale orientamento filo-occidentale degli armeni deve cioè fare i conti con la realtà storica e geopolitica. Pur sforzandosi di allacciare rapporti con la UE e gli Stati Uniti (dove vivono consistenti comunità armene), questa repubblica continua pertanto ad appoggiarsi principalmente a Mosca.

Sin dal 1991 è stata invece soprattutto la Georgia a coltivare con ostinazione il progetto di un completo distacco dalla Russia e di un sempre maggiore avvicinamento all'Occidente. Un atteggiamento che ha notevolmente compromesso i rapporti con Mosca, che in questi anni ha appoggiato le rivendicazioni separatiste delle minoranze abkhaza e osseta, peraltro provocate in larga misura dalla politica ultra-nazionalista del primo presidente della Georgia indipendente, Z. Gamsakhurdia. Anche se il suo successore, E. Shevarnadze, fu più prudente nei confronti della Russia, facendo tra l'altro entrare il paese nella CSI, né la sconfitta nei conflitti con i secessionisti abkhazi e osseti né la gravissima situazione economica in cui la repubblica è precipitata hanno modificato l'aspirazione georgiana a fuoriuscire dall'orbita russa. Un'aspirazione che sembra derivare da una sorta di fideistica attesa di una salvezza provvidenziale, proveniente dall'esterno, dal lontano Occidente. *La Georgia*, ha dichiarato nel 1997 l'allora

presidente del parlamento Z. Zhvania, *aspira all'Europa, ad un futuro europeo*³. La forte propensione filo-occidentale dell'*élite*, sia politica che culturale, è un aspetto saliente della realtà georgiana, che la distingue chiaramente dalla maggior parte delle altre repubbliche post-sovietiche, al cui interno tale orientamento è di solito – con l'ovvia eccezione dei paesi baltici – meno intenso e diffuso. Ma, 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 irrealistico per tutte le regioni del Caucaso, nessuna esclusa*⁴.

Questo orientamento filo-occidentale della Georgia è stato a lungo frustrato dall'interesse complessivamente scarso mostrato dall'Europa nei suoi confronti. E' probabilmente per questa ragione che la Georgia ha rivolto la sua attenzione soprattutto agli Stati Uniti e alla NATO. Già il presidente Shevarnadze aveva più volte dichiarato di voler chiedere l'ingresso nella NATO, nella speranza che l'avvicinamento militare accelerasse l'integrazione del paese con le strutture politiche ed economiche occidentali⁵. Tbilisi ha inoltre cercato con insistenza, ma senza riuscirvi

³ Cit. in K. S. Gadžiev, *Geopolitika Kavkaza* (La geopolitica del Caucaso), *Meždunarodnye otnošenija*, Moskva 2000, p. 383.

⁴ A. Zubov, *Il futuro politico del Caucaso*, in P. Sinatti (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 2000, p. 68

⁵ *Ibidem*, p. 381.

completamente, di far chiudere le basi russe ancora presenti sul suo territorio⁶. Nel 1999 la Georgia ha denunciato il trattato di sicurezza collettiva della CSI, avvicinandosi ulteriormente alla NATO⁷. Da un punto di vista economico, questa propensione filo-occidentale ha indotto la Georgia ad appoggiare sistematicamente la creazione di vie di transito energetico sia con terminali sul suo territorio, sia in Turchia, ma sempre escludendone la Russia (e l'Armenia).

Nel frattempo anche l'Azerbaijan, una repubblica musulmana di lingua turca ma di confessione sciita e per secoli culturalmente legata all'Iran, ha mostrato una propensione cautamente filo-occidentale. Dopo la rapida caduta del suo primo presidente, Elchibey (eletto nel giugno 1992 e forte sostenitore dell'avvicinamento del paese alla Turchia), il suo successore – Heydar Aliev – è stato più cauto: pur firmando con le compagnie petrolifere occidentali un accordo che esclude quasi completamente la Russia dallo sfruttamento dei vasti giacimenti petroliferi del Caspio, Aliev fece infatti entrare l'Azerbaijan nella CSI e mantenne relazioni equilibrate con Mosca. Come la Georgia, tuttavia, anche l'Azerbaijan ha sostenuto la

costruzione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, destinato a portare il greggio sui mercati occidentali evitando la Russia. E, sempre a somiglianza della Georgia, l'Azerbaijan ha più volte dichiarato di voler entrare a far parte della NATO⁸.

In tutte e tre le repubbliche caucasiche, quindi, nei primi anni post-sovietici i rapporti con la Russia, gli Stati Uniti e la NATO sono stati assai più determinanti di quelli con l'Unione europea, benché questi paesi siano entrati a far parte del Consiglio d'Europa. Una situazione che può essere spiegata da due fattori concomitanti. Da un lato la vocazione europea di questi paesi è spesso apparsa più retorica e strumentale che reale, utilizzata solo per questioni di prestigio o al servizio di immediati fini pratici locali⁹. D'altro canto, l'Unione europea ha dimostrato sino a tempi recenti una grande cautela, evitando di impegnarsi attivamente in un contesto tanto problematico come quello caucasico¹⁰.

L'Unione europea in cerca di una politica caucasica

La politica della UE nel Caucaso meridionale dopo il crollo dell'URSS è stata in effetti poco incisiva. In particolare, ha cercato di non farsi coinvolgere nelle questioni di sicurezza della regione, determinate in primo luogo dal complesso rapporto Russia-USA, tentando invece di con-

tribuire alla graduale stabilizzazione delle aree di crisi e di incrementare la cooperazione economica dell'intera regione. Gli stati europei, sia singolarmente che collettivamente, sono stati donatori generosi nella regione, soprattutto nell'ambito del programma TACIS, mentre la Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha avuto un certo ruolo nei negoziati tendenti a risolvere i conflitti interetnici. Nel complesso, tuttavia, è mancata una attenzione strategica nei confronti di quest'area, come è apparso evidente dalla sua esclusione – nel marzo 2003 – dalla Politica europea di Vicinato (European Neighbourhood Policy, ENP). Un'esclusione sorprendente sia alla luce della partecipazione di Georgia, Armenia e Azerbaijan al Consiglio d'Europa (del quale non fanno invece parte paesi mediterranei inclusi nell'ENP), sia della rilevanza strategica ed economica di questa regione, fondamentale per l'estrazione ed il transito delle risorse energetiche ma resa fortemente instabile dai conflitti interetnici interni e dalle rivalità geopolitiche esterne¹¹.

Per correggere questa mancanza, nel luglio del 2003 la UE ha nominato un rappresentante speciale per il Caucaso del Sud, nella persona del diplomatico finlandese Heikki Talvitie, con il compito di individuare una strategia dell'attenzione nei con-

⁶ Cfr. A. Ferrari, *Georgia e Russia. Un'amicizia senza basi*, ISPI Policy Brief, n. 4, Marzo 2004, http://www.ispionline.it/it/pubbl_poli_cy_brief.htm

⁷ Cfr. D. Darchiashvili, *Georgia courts NATO, strives for defense overhaul*, in "Eurasia Insight", July 26, 2000, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav072600.shtml.

⁸ Cfr. K. S. Gadžiev, *Geopolitika Kavkaza*, cit., pp. 381-382

⁹ Cfr. D. Lynch, *The EU: toward a strategy*, in *The South Caucasus: a challenge for the EU*, "Chaillot Papers", n. 65, December 2003, p. 177.

¹⁰ *Ibidem*, p. 185.

¹¹ Cfr. S. Cornell, *Europe and the Caucasus: in search for a purpose*, in "Central Asia – Caucasus Analyst", July 2, 2004, www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=2419

Per saperne di più

- ✓ **Analisi puntuali sul Caucaso si trovano sui siti di diverse istituzioni:**

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

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

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

www.eurasianet.org (Open Society Institute)

www.csis.org (Center for Strategic and International Studies)

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

- ✓ **Per un quadro delle relazioni tra l'Unione europea e le repubbliche caucasiche si veda:**

http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceecac/index.htm

http://europa.eu.int/comm/world/en/index_en.htm

fronti delle tre repubbliche transcaucasiche. Il mandato di questo rappresentante era però insufficiente e già nel dicembre 2003 il Parlamento Europeo ha raccomandato di includere il Caucaso meridionale nella Politica europea di Vicinato. La Commissione europea e il Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne hanno accolto questa indicazione, che è divenuta operativa a giugno 2004.

Il nuovo atteggiamento della UE è in larga misura collegato con la questione della candidatura della Turchia, il cui eventuale ingresso porterebbe le frontiere europee direttamente sul Caucaso. E' però significativamente coinciso con la cosiddetta "rivoluzione delle rose" in Georgia¹², che negli ultimi mesi del 2003 ha profondamente mo-

¹² Cfr. G. Bensi, *Georgia: la caduta di Shevardnadze*, CSSEO Working Paper n. 64, gennaio 2004, www.csseo.org e Ch. King, *A Rose Among Thorns. Georgia Makes Good*, in "Foreign Affairs", 2004, v. 83, no. 2, pp. 13-18.

dificato la situazione di questo paese e dell'intero Caucaso. In effetti uno dei punti di maggior rilievo della nuova politica estera georgiana sembra essere l'accresciuta attenzione nei confronti dell'Europa. Un segnale significativo di questa svolta, che non avviene peraltro a scapito del sempre più intenso legame con gli Stati Uniti, è stata la nomina a ministro degli esteri di Salomé Zurbishvili, una diplomatica francese di origine georgiana in precedenza ambasciatrice di Francia a Tbilisi. Il presidente Saakashvili ha inoltre creato un ministero per l'integrazione europea, facendo anche esporre la bandiera europea su tutti gli edifici amministrativi della Georgia. La politica estera georgiana sembra in effetti essersi orientata negli ultimi mesi verso un superamento della forzata antinomia Russia/USA a favore di una sorta di triangolo strategico che prevede anche l'Unione europea, in prospettiva con un ruolo persino più importante¹³. Per la sua posizione geografica e l'accentuata propensione occidentale ed europea, la Georgia si candida realmente a divenire il motore dell'avvicinamento economico e politico della regione all'Unione europea. In effetti il presidente Saakashvili ha dichiarato di essere intenzionato a chiedere l'ingresso nella UE successivamente a Romania e Bulgaria, che entreranno nel 2007, mentre le leadership di Erevan e Baku appaiono al mo-

¹³ Cfr. Th. De Waal, *Saakashvili: saviour or threat?*, in "Caucasus Reporting Service", n. 241, July 7, 2004, www.iwpr.net

mento molto meno impegnate in questa direzione.

Va comunque segnalato come a livello di opinione pubblica anche l'Armenia sembri indirizzarsi più chiaramente che in passato in tale direzione. In un sondaggio condotto nel dicembre 2004 dall'Armenian Center for National and International Studies (ACNIS) su un campione di 2000 persone, due terzi degli intervistati si sono detti favorevoli all'ingresso nella UE e solo il 12% contrario. Esito analogo ha dato un altro sondaggio, organizzato dall'agenzia "Vox populi", secondo il quale il 72% della popolazione di Erevan preferirebbe far parte della UE anziché della CSI¹⁴. In una repubblica tradizionalmente filo-russa si tratta di un dato rilevante, che risente certo degli avvenimenti georgiani. Si deve inoltre tener conto che per l'Armenia ha una grande rilevanza anche l'apertura dei negoziati di adesione tra la UE e la Turchia, definitivamente sancita il 17 dicembre dello scorso anno. Tra i due paesi pesano il genocidio armeno del 1915, che il governo di Ankara rifiuta di riconoscere, e la chiusura da parte turca delle frontiere con l'Armenia in seguito alla guerra del Nagorno-Karabakh. Il presidente armeno R. Kocharian ha in effetti chiesto che la UE imponga alla Turchia la riapertura della frontiera con l'Armenia, ritenendo inaccettabile che un paese che sta

¹⁴ Cfr. E. Danielyan, *Polls show pro-western shift in Armenian public opinion*, in "Eurasia Insight", January 11, 2005, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011105.shtml

trattando l'adesione alla UE mantenga chiusa la frontiera con un altro che è parte della Politica europea di Vicinato. Il cammino della Turchia verso la UE dovrebbe avere conseguenze positive sulla situazione dell'intero Caucaso, ma si tratta naturalmente di processi non immediati¹⁵. Lo stesso può dirsi per le prospettive di un ingresso nella UE delle repubbliche transcaucasiche. In effetti, nonostante il crescente interesse per la Transcaucasia, al momento soprattutto per le questioni legate alla sicurezza ed allo sviluppo, l'Unione europea si mostra quanto mai prudente nei confronti delle esplicite aspirazioni locali - in particolare georgiane - a farne parte¹⁶. Durante una sua recente visita, il commissario europeo Janez Potecnik ha insistito sul fatto che l'ENP non ha legami diretti con la adesione all'Unione, ma si limita a coordinare i diversi programmi di assistenza nel Caucaso meridionale. Il problema principale è che la politica della UE nei confronti della regione stenta a decollare perché i principali paesi europei non le attribuiscono ancora una particolare importanza strategica¹⁷.

¹⁵ J. Govett, *Turkish drive towards EU increases possibilities for change in the Caucasus*, in "Eurasia Insight", January 6, 2005,

www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010605.shtml

¹⁶ Cfr. A. Rochanowski, *EU extends cooperation with Georgia, but expresses caution in access issue*, in "Eurasia Insight", June 17, 2004, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061704.shtml

¹⁷ Cfr. J. Devdariani, *Europe remains ambiguous in its South Caucasus Neighborhood*, in "Central Asia - Caucasus Analyst", July 14, 2004, www.cacianalyst.org/view_article.php?articleid=2527

Inoltre, a differenza di quanto avviene con i paesi occidentali dell'ex-URSS, il Caucaso risente negativamente della mancanza di stati sponsor all'interno dell'UE.

Alla luce di quanto si è detto in precedenza, questo atteggiamento può sicuramente essere considerato miope, ma occorre anche considerare che un maggior coinvolgimento della UE in una regione tormentata come quella caucasica non è certo semplice. In primo luogo perché andrebbe a calcare una scena già affollata da sin troppi attori, locali e non, in alcuni dei quali gli stati europei sono già coinvolti (NATO, OSCE, Consiglio d'Europa). Inoltre perché la presenza europea in un'area così fortemente segnata dalla rivalità geopolitica tra Stati Uniti e Russia può aver senso solo in presenza di una strategia chiara, che è ancora da individuare.

Conclusioni

L'inserimento del Caucaso meridionale nella Politica europea di Vicinato è quindi uno sviluppo potenzialmente positivo, ma la cui portata dipenderà dalla capacità della UE di impostare una strategia coerente e unitaria nei confronti di Georgia, Armenia e Azerbaigian.

I tre paesi, a loro volta, devono sfruttare questa opportunità, importante ma non decisiva, per compiere passi chiari verso una prospettiva europea, divenuta di recente più percorribile ma che richiede ancora un enorme impegno politico, economico e sociale.

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:

- 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**

© ISPI 2005