

# ISPI

Working Papers

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE



## Programma Caucaso e Asia centrale

WP - 1

**Georgia, Armenia, Azerbaigian:  
una *chance* europea?**

*Aldo Ferrari*

Aldo Ferrari insegna Lingua e letteratura armena presso l'Università  
"Ca' Foscari" di Venezia ed è responsabile del Programma  
Caucaso e Asia centrale dell'Ispi

*Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito del progetto "Sfide e opportunità nel Caucaso e in Asia centrale", con il contributo del Ministero degli Affari Esteri.*

Tutti i diritti sono riservati. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche ad uso interno e didattico, non autorizzata.

All rights reserved. No portion of the contents may be reproduced in any form or by any means, including photocopying, nor utilized for any purpose, neither internal or didactic, without written permission from the publisher.

Copyright © 2006 by ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)  
Via Clerici, 5 - I-20121 Milano - Tel. (02) 86.33.13.1  
e-mail: [ispi.segreteria@ispionline.it](mailto:ispi.segreteria@ispionline.it)

## GEORGIA, ARMENIA, AZERBAIGIAN: UNA *CHANCE* EUROPEA?

*Aldo Ferrari*

### *Introduzione*

La nomina, nel luglio del 2003, di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale, ha ufficialmente sancito l'accresciuto interesse di Bruxelles per questa regione. Si tratta in effetti di un passo persino tardivo se teniamo presente la prossimità geografica del Caucaso al nostro continente e la sua notevole rilevanza strategica ed economica, peraltro gravemente segnata da conflitti interni e rivalità geopolitiche esterne. Per oltre un decennio l'Unione Europea ha in effetti mantenuto un profilo estremamente basso in questa regione, ma il grande allargamento verso est compiuto nel 2004 e la prospettiva di un'ulteriore estensione (la Romania e la Bulgaria verosimilmente nel 2007, quindi – se andranno in porto le complesse trattative che la riguardano – la Turchia, il cui ingresso porterebbe le frontiere dell'Unione direttamente sul Caucaso) sembrano aver sostanzialmente modificato tale atteggiamento. Questo studio si propone pertanto di esaminare le prospettive delle nuove prospettive della politica dell'Unione Europea verso il Caucaso meridionale.

### *1. L'Europa e il Caucaso: uno sguardo storico*

Sin dall'antichità il Caucaso costituisce in effetti una sorta di estrema frontiera culturale e psicologica, oltre che geografica, del continente europeo<sup>1</sup>. Alcuni popoli caucasici, in particolare i georgiani e gli armeni, hanno comunque mantenuto per secoli 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<sup>2</sup> sinché, soprattutto nel corso del Settecento, iniziarono a rivolgere alla Russia le loro aspettative. Nei primi decenni dell'Ottocento la Georgia e la parte nord-orientale dell'Armenia entrarono a far

---

<sup>1</sup> A. FERRARI, *Il Caucaso. Popoli e conflitti di una frontiera europea*, Roma, 2005, pp. 7-8.

<sup>2</sup> N. GABAŠVILI, *La Georgia e Roma. Duemila anni di dialogo tra cristiani*, Città del Vaticano, 2003, pp. 61-107 e A. FERRARI, *La salvezza viene da Occidente. Il messianismo apocalittico nella cultura armena*, in idem, *L'Ararat e la gru. Studi sulla storia e la cultura degli armeni*, Milano, 2003, pp. 62-64.

parte dell'impero russo. Occorre tuttavia avere ben chiara la sostanziale differenza dell'atteggiamento che questi due popoli cristiani del Caucaso meridionale hanno avuto nei confronti della conquista russa. Per quanto complessivamente positivo nella sfera della sicurezza, dell'economia e della cultura, l'inserimento nell'impero russo, che li privò della loro antica e pur precaria indipendenza, nel complesso non è mai stato accettato dai georgiani<sup>3</sup>. Per gli armeni, da secoli privi di un proprio stato, la conquista russa del Caucaso fu invece un evento sostanzialmente positivo e ben accetto, in quanto li sottraeva al secolare e spesso intollerabile dominio musulmano<sup>4</sup>. In particolare, gli armeni entrati a far parte dell'impero russo poterono evitare il genocidio subito dai connazionali dell'impero ottomano nel 1915. Tanto per i georgiani quanto per gli armeni, tuttavia, l'inserimento nell'orbita zarista ha consentito un sostanziale ingresso nella cultura europea moderna, sia pure recepita attraverso il prisma di quella russa. Per quel che riguarda le popolazioni musulmane di lingua turca dell'attuale Azerbaigian, nella parte sud-orientale della regione caucasica, occorre osservare come non abbiano offerto – a differenza dei loro correligionari del Caucaso settentrionale – una vera resistenza alla conquista russa. 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<sup>5</sup>.

Dopo il crollo dell'impero russo nel 1917, all'Europa guardarono vanamente anche le effimere repubbliche di Georgia e Armenia, che conobbero una precaria esistenza dal 1918 al 1920-1921, quando, insieme all'Azerbaigian, vennero fagocitate dall'Unione Sovietica, seguendone la sorte sino al 1991<sup>6</sup>.

Anche nella parte meridionale del Caucaso l'inserimento nella compagine sovietica determinò il rafforzamento di identità nazionali che, peraltro, già in precedenza apparivano molto marcate, almeno nel caso di armeni e georgiani. Le repubbliche di Georgia, Armenia ed Azerbaigian si fusero nel 1922 nella Repubblica Federale Socialista Sovietica della Transcaucasia che alla fine di quello stesso anno entrò nel patto costitutivo dell'Urss insieme a Russia, Ucraina e Bielorussia. Ricondotte nell'orbita di una Russia divenuta sovietica, queste repubbliche dovettero subirne le conseguenze in tutti i campi della vita politica, socio-economica e culturale. Tuttavia, a differenza che nel Caucaso settentrionale, il potere sovietico non dovette affrontare qui la resistenza armata di piccole e bellicose etnie montanare, ma inserire nel nuovo contesto ideologico realtà politiche e culturali di notevole tradizione. Questo compito fu particolarmente

---

<sup>3</sup> Si veda a questo riguardo lo studio di L. MAGAROTTO, *L'annessione della Georgia alla Russia (1783-1801)*, Udine, 2004.

<sup>4</sup> A. FERRARI, *Alla frontiera dell'impero. Gli armeni in Russia (1801-1917)*, Milano, 2000.

<sup>5</sup> Per un quadro dell'evoluzione dell'Azerbaigian in epoca zarista cfr. A.L. ALTSTADT, *The Azerbaijani Turks. Power and Identity under Russian Rule*, Stanford, 1997, pp. 15-87.

<sup>6</sup> F. KAZAMZADEH, *The Struggle for Transcaucasia. 1917-1921*, New York/Oxford 1951; S. AFANASYAN, *L'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie de l'indépendance à l'instauration du pouvoir soviétique*, Paris, 2001.

difficile in Georgia, dove la bolscevizzazione incontrò seri ostacoli. Le terre della nobiltà, da sempre classe dominante in Georgia, furono espropriate nel 1923, ma senza prestare attenzione all'aspirazione dei contadini a divenirne proprietari. Importante fu invece il processo di *korenizacija*, cioè di radicamento, che portò i georgiani ad occupare posti dirigenti sino ad allora occupati prevalentemente da russi e armeni residenti nella repubblica<sup>7</sup>. Negli anni 1923-1924 all'interno del territorio georgiano vennero create le repubbliche autonome di Abkhazia, Ossetia Meridionale e Agiaria, mentre – nonostante le accese proteste armene – l'Azerbaigian ottenne le repubbliche autonome del Nakhichevan (un'*exclave* all'interno della repubblica armena allora abitata solo per metà da Azeri) e dell'Alto Karabakh, abitato in larga maggioranza da Armeni. Queste decisioni territoriali favorevoli alla repubblica turca dell'Azerbaigian vennero prese soprattutto perché in quel periodo l'Urss ricercava l'alleanza della nuova Turchia kemalista in funzione anticapitalista ed antioccidentale. Una speranza presto svanita, ma le decisioni di quegli anni, soprattutto riguardo all'Alto Karabakh, continuano a pesare sui rapporti tra le repubbliche transcaucasiche<sup>8</sup>.

Nella repubblica sovietica armena si ebbero da un lato le consuete politiche di repressione antireligiosa e collettivizzazione, ma al tempo stesso proseguì – sia pure in un contesto assai diverso – lo sviluppo culturale e socio-politico iniziato in epoca zarista. In questa piccola porzione nord-orientale dell'Armenia storica si concentrarono anche numerosi armeni provenienti dai territori diasporici, in particolare da Georgia e Azerbaigian. Nel volgere di pochi decenni l'Armenia divenne una delle repubbliche più istruite ed industrializzate dell'intera Unione Sovietica<sup>9</sup>.

L'Azerbaigian aveva un notevole significato nell'ottica sovietica come avamposto verso il mondo asiatico, in particolare islamico. Nel settembre del 1920 Baku ospitò il Primo Congresso dei Popoli dell'Oriente, importante ma vano tentativo sovietico di impostare una espansione della rivoluzione verso l'Asia. Come si è visto, questa attenzione verso la Persia e soprattutto la Turchia fecero sì che l'Azerbaigian ricevesse l'Alto Karabakh ed il Nakhichevan, territori su quali gli armeni avevano nel complesso maggiori diritti storici, ma questo non evitò i traumi della sovietizzazione: le strutture religiose islamiche furono duramente combattute sin dall'inizio, mentre alla fine degli anni Venti giunsero la collettivizzazione e l'industrializzazione forzata, basata ovviamente in primo luogo sullo sfruttamento dei ricchi giacimenti petroliferi locali. Al tempo stesso, il paese conobbe anche una forte modernizzazione culturale e l'azeri si affermò come lingua di cultura, scritta dapprima in caratteri latini, poi cirillici<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Su questa fase della storia georgiana si veda R.G. SUNY, *The Making of Georgian Nation*, Bloomington/Indianapolis, 1994, pp. 208-291.

<sup>8</sup> S. BLANK, *The Soviet conquest of Georgia*, in «Central Asian Survey», 1993, 1, p. 33-46.

<sup>9</sup> G. DÉDÉYAN (a cura di), *Storia degli armeni*, Milano, 2002, pp. 411-440.

<sup>10</sup> S. SALVI, *La mezzaluna con la stella rossa. Origini, storia e destino dell'islam sovietico*, Genova 1993, pp. 225-226.

Nel 1936 la dirigenza sovietica decise che i pericoli nazionalistici non sussistevano più e la Federazione transcaucasica venne divisa nelle tre repubbliche di Georgia, Armenia e Azerbaigian. In tutti e tre i paesi transcaucasici la repressione politica degli oppositori fu peraltro durissima, toccando il culmine negli anni 1936-1938, quando venne eliminata buona parte dei quadri politici, intellettuali e religiosi di queste popolazioni. Tra le vittime più illustri vi furono ecclesiastici (in particolare il patriarca armeno, Khoren I), intellettuali (tra gli altri i poeti Charents e Tabidze, armeno il primo, georgiano il secondo), numerosi “islamisti” azeri ecc. Occorre tuttavia tener presente che queste repressioni non furono dirette in modo particolare contro le popolazioni transcaucasiche, ma riguardarono l’intera popolazione sovietica.

Benché un certo numero di georgiani, armeni ed azeri avessero militato affianco ai Tedeschi nel corso della Seconda Guerra Mondiale, queste popolazioni – le più numerose della regione caucasica – non vennero invece coinvolte dalle repressioni che coinvolsero numerose popolazioni del Caucaso meridionale<sup>11</sup>. Anzi, furono ricompensate per la loro sostanziale fedeltà allo stato sovietico durante la guerra con rilevanti concessioni di carattere culturale e religioso (allentamento della repressione antireligiosa, creazione di Accademie delle Scienze e così via). Nei decenni successivi il Caucaso meridionale conobbe un periodo di relativa tranquillità. Il potere sovietico si accontentava di un *modus vivendi* gestito da un’*élite* burocratica legata al partito senza più esercitare la violenta repressione degli anni 1920-1950. Seguendo l’evoluzione complessiva dello stato sovietico, anche le popolazioni caucasiche passarono cioè dal terrore al ristagno, sia economico che socio-culturale, senza che le loro aspirazioni politiche, religiose o sociali potessero manifestarsi apertamente. Né, d’altro canto, potevano venire alla luce le molteplici tensioni interetniche che covavano sotto la cenere in diverse parti della regione caucasica<sup>12</sup>.

Gradualmente, però, soprattutto tra georgiani ed armeni – popoli di antica tradizione storica e culturale – si osservò una sempre più forte rinascita del sentimento nazionale, ovviamente in latente contrasto con l’ordinamento ideologico sovietico. Tra gli armeni va segnalata in questo senso soprattutto l’imponente manifestazione dell’aprile 1965 per commemorare il 50° anniversario del genocidio, mentre cominciava a rafforzarsi la richiesta della regione autonoma dell’Alto Karabakh di distaccarsi dell’Azerbaigian<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> A. NEKRIČ, *Popoli deportati. Il genocidio delle minoranze nazionali sotto Stalin: una ferita ancora aperta*, trad. it., Milano, 1978.

<sup>12</sup> G. F. SCHROEDER, *Transcaucasia since Stalin*, in R.G. SUNY (ed.), *Transcaucasia. Nationalism and Social Change*, Ann Arbor, 1996, pp. 461-479.

<sup>13</sup> C. MOURADIAN, *Autour du Karabagh et du mouvement national arménien*, in M. BUTTINO (ed.), *In a Collapsing Empire. Underdevelopment, Ethnic Conflicts and Nationalism in the Soviet Union*, Milano, 1997, pp. 203-219.

In Georgia, invece, iniziò a delinearsi sin dagli anni Settanta un “nazionalismo eterodosso”<sup>14</sup>, capace di contestare vivacemente i tentativi di Mosca di limitare l’uso della lingua nazionale. Di fronte a intense manifestazioni popolari, il potere sovietico fu costretto a riconfermare il georgiano come lingua di stato della Repubblica di Georgia. Solo con la *perestrojka*, tuttavia, queste tendenze poterono trovare uno sbocco significativo, dagli esiti spesso devastanti, sia internamente che verso l’esterno. In Georgia le sempre più accentuate spinte nazionaliste – rivolte principalmente contro le minoranze etniche della repubblica, ma anche contro i russi – determinarono un’ultima, violenta, reazione da parte sovietica, culminata nel massacro dell’aprile 1989, con 19 morti e centinaia di feriti<sup>15</sup>. Nelle prime elezioni libere svoltesi in Georgia dopo l’occupazione sovietica trionfarono le forze nazionaliste, guidate da un ex dissidente, Zviad Gamsakhurdia. Il paese iniziò allora a muoversi su un cammino di secessione unilaterale dall’Urss. Nel marzo del 1991 un referendum approvò la ricostituzione della repubblica georgiana indipendente. In aprile venne proclamata l’indipendenza ed a maggio Gamsakhurdia fu eletto presidente.

Ancora più grave per l’Urss fu l’evoluzione della situazione in Armenia. Nel 1988 gli abitanti armeni dell’Alto Karabakh, che costituivano circa l’80 per cento della popolazione di questa regione autonoma, avanzarono con decisione la richiesta di unirsi alla repubblica armena. Alla guida di questo movimento nazionale si pose il “Comitato Karabakh”, guidato da Levon Ter Petrosyan e caratterizzato anche da un forte orientamento democratico. La mancata risposta da parte delle autorità, ma anche l’iniziale assenza di una vera repressione, diedero a tali rivendicazioni un carattere di massa. La reazione azera fu totalmente negativa e condusse a diverse aggressioni ai danni degli armeni, culminate alle fine del febbraio di quell’anno con un *pogrom* nella città di Sumgait. Nei mesi successivi quasi tutti gli armeni abbandonarono l’Azerbaijan, in numero di circa 200.000. La popolazione azera della repubblica armena seguì il percorso inverso. Il devastante terremoto che colpì a dicembre l’Armenia attenuò, ma per poco tempo, la gravità della situazione. L’incapacità delle autorità sovietiche di risolvere la questione dello *status* dell’Alto Karabakh ha probabilmente contribuito ad innescare un meccanismo di violenze incrociate dal quale l’intera regione caucasica non è ancora uscita. Negli anni successivi l’Armenia condusse a marce forzate la desovietizzazione del paese. Nel maggio del 1990 Ter Petrosyan fu eletto presidente del parlamento armeno, mentre il 23 settembre dello stesso anno il soviet supremo della repubblica approvò una dichiarazione di sovranità, peraltro sempre all’interno dell’Urss.

La *perestrojka* non trovò invece una risposta politica immediata nell’Azerbaijan. Solo nell’estate del 1988 in questa repubblica si organizzò un movimento di opposizione, il Fronte Nazionale, di orientamento rinnovatore, laico e filo-turco. Un nuovo pogrom anti-armeno a Baku nel gennaio 1990 provocò l’intervento

---

<sup>14</sup> R.G. SUNY, *The Making of Georgian Nation*, cit., 308.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 322.

delle forze sovietiche, che la notte del 20 gennaio entrarono nella capitale azera perpetrando una strage della popolazione civile e proclamando lo stato di emergenza<sup>16</sup>.

Quasi al termine della sua esistenza, l'Unione Sovietica diede quindi prova in tutte e tre le repubbliche della Transcaucasia di una residua capacità di repressione.

## 2. *Georgia, Armenia e Azerbaigian dopo la fine dell'Urss*

Lo specifico retroterra storico-culturale di queste repubbliche ne ha sensibilmente influenzato l'orientamento verso la Russia e 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 nell'Ue, l'Azerbaigian ha a questo riguardo un atteggiamento più sfumato. La posizione di tutte e tre le repubbliche transcaucasiche è stata e continua ad essere fortemente condizionata dalla vicinanza della Russia.

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<sup>17</sup>. 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, Gamsakhurdia. Anche se il suo successore, Shevardnadze, 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 però 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 Zhvania, "aspira all'Europa, ad un futuro europeo"<sup>18</sup>. 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

---

<sup>16</sup> P. KARAM - T. MOURGUES, *Les guerres du Caucase des Tsars à la Tchéchènie*, Paris, 1995, pp. 130-133.

<sup>17</sup> A. FERRARI, *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*, Milano, 2005, pp. 56-78.

<sup>18</sup> Cit. in K.S. GADŽIEV, *Geopolitika Kavkaza*, Moskva, 2000, p. 383.



economico dell'Europa, ignorando la Russia, resta un desiderio irrealistico per tutte le regioni del Caucaso, nessuna esclusa"<sup>19</sup>.

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 dichiarato più volte di voler chiedere l'ingresso nella Nato, nella speranza che l'avvicinamento militare accelerasse l'integrazione del paese con le strutture politiche ed economiche occidentali<sup>20</sup>. Tbilisi ha inoltre cercato con insistenza, ma senza riuscirci ancora completamente, di far chiudere le basi russe ancora presenti sul suo territorio<sup>21</sup>. Nel 1999 la Georgia ha denunciato il trattato di sicurezza collettiva della Csi, avvicinandosi ulteriormente alla Nato<sup>22</sup>. 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). L'orientamento filo-occidentale della Georgia si è ulteriormente rafforzato dopo la cosiddetta "rivoluzione delle rose", che tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004 ha visto la caduta del vecchio Shevarnadze e l'ascesa al potere di una nuova *élite* guidata da Mikhail Saakashvili. 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 Zourabichvili, una diplomatica francese di origine georgiana in precedenza ambasciatrice di Francia a Tbilisi rimasta in carica sino alla fine del 2005. 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 anni 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 importante<sup>23</sup>. 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

---

<sup>19</sup> A. ZUBOV, *Il futuro politico del Caucaso*, in P. SINATTI (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, Torino, 2000, p. 68.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>21</sup> A. FERRARI, *Georgia e Russia. Un'amicizia senza basi*, in «ISPI Policy Brief», 2004, 4, <<http://www.ispionline.it>>.

<sup>22</sup> D. DARCHIASHVILI, *Georgia Courts NATO, Strives for Defense Overhaul*, in «Eurasia Insight», 26 July 2000, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav072600.shtml>>.

<sup>23</sup> T. DE WAAL, *Saakashvili: saviour or threat?*, in «Caucasus Reporting Service», 2004, 241, <<http://www.iwpr.net>>.

chiedere l'ingresso nell'Ue successivamente a Romania e Bulgaria, che dovrebbero entrare nel 2007, mentre le leadership di Erevan e Baku appaiono al momento molto meno impegnate in questa direzione, ovviamente a causa della loro differente situazione interna ed esterna.

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'Azerbaijan per l'Alto Karabakh, 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 l'Unione Europea e gli Stati Uniti (dove vivono consistenti comunità armene), questa repubblica continua pertanto ad appoggiarsi principalmente a Mosca.

L'inserimento obbligato dell'Armenia nell'asse informale Mosca-Teheran è peraltro accompagnato da una forte propensione occidentale, favorita dall'esistenza di comunità diasporiche particolarmente numerose ed influenti in Francia e negli Stati Uniti. La repubblica armena si è dunque sforzata in questi anni di condurre una politica del "doppio binario" o "di complementarietà"<sup>24</sup>, nel complesso con buoni risultati. Lo stretto legame con Mosca costituisce una garanzia di sicurezza nei confronti dei suoi vicini ostili, ma non ha sinora pregiudicato il rapporto con gli Stati Uniti. 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 nell'Unione Europea e solo il 12 per cento contrari. Tutti i 100 politici e specialisti di politica internazionale contattati dall'Acnis hanno dato la stessa risposta. Esito analogo ha dato un altro sondaggio, organizzato dall'agenzia "Vox Populi", secondo il quale il 72 per cento della popolazione di Erevan preferirebbe far parte dell'Unione Europea anziché della Csi<sup>25</sup>. In una repubblica tradizionalmente filo-russa si tratta di un dato rilevante, che risente certo degli avvenimenti georgiani.

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, non tanto – però – in senso europeo,

---

<sup>24</sup> L. ZARRILLI, *L'Armenia post-sovietica: un profilo geografico*, in idem (a cura di), *La grande regione del Caspio. Percorsi storici e prospettive geopolitiche*, Milano, 2004, p. 93.

<sup>25</sup> E. DANIELYAN, *Polls Show Pro-Western Shift in Armenian Public Opinion*, in «Eurasia Insight», 11 January 2005, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011105.shtml>>.

quanto piuttosto verso la Turchia e gli Stati Uniti. 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 Aliyev – 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, Aliyev fece infatti entrare l'Azerbaijan all'interno della 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 Nato<sup>26</sup>.

In tutte e tre le repubbliche caucasiche, quindi, nel primo decennio post-sovietico 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 ed abbiano sottoscritto con Bruxelles gli Accordi di Partenariato e Cooperazione. Una situazione che può essere spiegata da due fattori concomitanti. Da un lato, indipendentemente dalla loro maggiore o minore propensione filo-occidentale e filo-europea, le repubbliche della Transcaucasia hanno continuato a risentire dell'eredità di due secoli di inserimento nel contesto russo e russo-sovietico, nonché del condizionamento della loro posizione geografica. 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 caucasico<sup>27</sup>.

### 3. *L'Unione Europea in cerca di una politica caucasica*

In effetti, la politica dell'Unione Europea nel Caucaso meridionale dopo il crollo dell'Urss è stata sino a pochi anni fa assai poco incisiva. Gli stati europei, sia singolarmente che collettivamente, sono stati donatori generosi nella regione, soprattutto nell'ambito del programma Tacis, destinato ai paesi ex-sovietici, ma l'Unione Europea in quanto tale ha cercato a lungo di non farsi coinvolgere nelle questioni di sicurezza della regione, determinate non solo dall'insorgere di conflitti etno-territoriali, ma anche da complesse rivalità strategiche. Bruxelles ha tentato invece di contribuire alla graduale stabilizzazione delle aree di crisi e di incrementare la cooperazione economica dell'intera regione, demandando ad altre organizzazioni il compito di intervenire in quest'area. A Onu e Nato, ma soprattutto all'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), che ha avuto un certo ruolo nei negoziati tendenti a risolvere i conflitti interetnici della regione<sup>28</sup>. Da un punto di vista economico, tuttavia, l'Unione

---

<sup>26</sup> K.S. GADŽIEV, *Geopolitika Kavkaza*, cit., pp. 381-382.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>28</sup> A questo riguardo si veda l'articolo di D. SAGRAMOSO, *The UN, The OSCE and NATO*, in *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, «Chaillot Papers», 2003, 65, pp. 63-90.

Europa ha partecipato ai progetti internazionali *Interstate Oil and Gas Transport in Europe* (Inogate) e soprattutto *Transport Corridor Europe Caucasus Asia* (Traceca)<sup>29</sup>, miranti a ridisegnare radicalmente il trasporto delle fonti energetiche dall'Asia centrale ai mercati globali, in larga misura escludendone la Russia. Nel complesso, tuttavia, per oltre dieci anni dopo la dissoluzione dell'Urss è chiaramente mancata un'attenzione strategica europea nei confronti della regione caucasica. Un'assenza che può naturalmente essere spiegata con la debolezza della politica estera globale dell'Unione Europea, ma anche con la percezione di trovarsi di fronte ad un contesto particolarmente complesso e arduo da interpretare. La regione caucasica, infatti, sia quella settentrionale rimasta all'interno della Federazione Russa, sia le tre repubbliche indipendenti del Caucaso meridionale è divenuta nel frattempo non solo un'area fortemente segnata dai conflitti interetnici, ma anche il luogo di un confronto geopolitico non cruento ma reale tra Russia e Stati Uniti.

La politica da seguire verso il Caucaso meridionale è stata a lungo oggetto di dibattito all'interno dell'Unione Europea, sia a livello di Commissione e di altre istituzioni comunitarie che di singoli stati, ma per molti anni il dato principale dei rapporti concreti tra Bruxelles e le tre repubbliche della regione sono stati gli Accordi di Partenariato e Cooperazione. Firmati nel 1999 con validità decennale, questi accordi, che regolano i rapporti, gli obiettivi ed i meccanismi della cooperazione, prendono in considerazione una vasta gamma di temi politici, economici, sociali e culturali. Per perseguire questi obiettivi sono state create tre istituzioni: un Consiglio di Cooperazione, che si riunisce una volta l'anno a livello ministeriale; un Comitato di Cooperazione, che si riunisce più regolarmente a livello di funzionari; un Comitato di Cooperazione Parlamentare con il Parlamento Europeo che si riunisce pure una volta l'anno. Benché gli Accordi comprendano anche articoli miranti a risolvere i conflitti regionali, il loro interesse prevalente è di carattere economico e tecnico. La stipula di questi Accordi condusse ad un dibattito all'interno dell'Unione Europea sulla politica globale da seguire nella regione del Caucaso meridionale. La Commissione dichiarò che l'assistenza europea sarebbe potuta divenire effettiva solo se i conflitti interetnici presenti nella regione (Alto Karabakh, Ossetia meridionale e Abkhazia) fossero stati risolti ed avesse avuto inizio una politica di reale cooperazione tra Georgia, Armenia e Azerbaigian. Del resto la gravità di questi conflitti (congelati dal 1993-1994, ma che in questi anni di instabilità hanno prodotto il blocco delle frontiere, centinaia di migliaia di rifugiati ed una grave stagnazione economica) legittimava la prudenza di Bruxelles. L'Unione Europea sembrava essere entrata in un circolo vizioso, alla cui luce l'ulteriore sviluppo dei rapporti con le tre repubbliche del Caucaso meridionale appariva illusorio<sup>30</sup>. Tanto

---

<sup>29</sup> Per informazioni più approfondite su questi progetti si vedano i siti <<http://www.traceca.org>> e <<http://www.inogate.org>>.

<sup>30</sup> D. LINCH, *The EU: Toward a Strategy*, in *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, cit., pp. 181-182.

più che la stessa vocazione europea di questi paesi, apparentemente assai forte soprattutto in Georgia e Armenia, è spesso apparsa più retorica e strumentale che reale, venendo utilizzata solo per questioni di prestigio o al servizio di immediati fini pratici locali. Per quel che riguarda l'Azerbaigian, l'interesse maggiore appariva in effetti rivolto alla Nato più che all'Unione Europea<sup>31</sup>.

Inoltre, a differenza di quanto avviene con i paesi occidentali dell'ex-Urss, il Caucaso meridionale ha risentito negativamente della mancanza di stati-sponsor all'interno dell'Unione Europea che potessero svolgere nei suoi confronti un'azione simile a quella della Spagna nell'ambito del Processo di Barcellona o della Finlandia verso le repubbliche baltiche. In questi anni la regione è stata oggetto di attenzione saltuaria da parte di alcuni funzionari europei, in particolare tedeschi e britannici, mentre con il processo di allargamento ha trovato sostenitori proprio da parte delle repubbliche baltiche. Occorre tener presente, peraltro, che non è stato agevole neppure identificare il Caucaso meridionale come regione a sé stante, in quanto inizialmente era inserita nella categoria di riferimento comune a tutte le repubbliche ex sovietiche. Solo in maniera molto graduale l'Unione Europea ha iniziato a distinguere con chiarezza le diverse aree dell'ex-Urss e ad iniziare una politica differenziata verso di esse. Benché sin dal 1998-1999 vi fossero richieste, in particolare da parte del Parlamento Europeo, per una politica specifica verso il Caucaso meridionale, sono occorsi ancora diversi anni perché si giungesse a questo risultato. I diversi enti europei hanno preparato tutta una serie di *papers*, i principali sono del gennaio 2001 e 2003, per preparare le discussioni all'interno del Consiglio Politico e del Comitato di Sicurezza. Tali discussioni hanno quindi affrontato essenzialmente le questioni concernenti la soluzione dei conflitti nel Caucaso meridionale, l'avviamento della collaborazione regionale e se l'approccio migliore per l'Unione Europea fosse quello dei Accordi di Partenariato e lo sviluppo di una specifica strategia<sup>32</sup>. La prima opzione fu inizialmente preferita, perché non parvero esserci le condizioni per una politica di più vasto respiro. Bruxelles, tuttavia, decise di supportare alcuni programmi di sicurezza e ricostruzione in Ossetia meridionale, Abkhazia, Azerbaigian e sulla frontiera russo-georgiana<sup>33</sup>.

Negli anni successivi, tuttavia, ben poco è avvenuto nel Caucaso meridionale che andasse incontro alle richieste di soluzione dei conflitti ed incremento della cooperazione regionale. Nonostante questo, però, il Parlamento europeo richiese lo sviluppo di una strategia per il Caucaso meridionale simile al Patto di Stabilità per i Balcani. Nella prima metà del 2001 la Presidenza svedese pose la regione come una delle priorità dell'Unione Europea, muovendo anche i primi passi in questa direzione. Nel corso del 2002 diverse missioni europee visitarono le capitali delle repubbliche del Caucaso meridionale, valutandone i progressi politici ed economici. Si cominciò a parlare anche della possibilità di istituire una

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 182.

Rappresentanza Speciale per la regione, nonostante le difficoltà e le remore di molti paesi membri. Si cominciava infatti a ritenere pericolosa per gli interessi europei l'assenza di una politica adeguata in una regione così instabile e vicina, dove per di più l'Unione era percepita come una realtà sostanzialmente neutrale e positiva, a differenza di altre realtà politiche internazionali<sup>34</sup>.

Tuttavia, la situazione di sostanziale assenza di Bruxelles dalla scena del Caucaso meridionale è durata sino al 2003. Ancora all'inizio di quell'anno, infatti, il Caucaso meridionale appariva ancora escluso dalla Politica di Vicinato Europeo (European Neighborhood Policy, Enp). Il comunicato della Commissione dell'11 marzo spiegava l'esclusione della regione con queste parole: “*Given their locations, the Southern Caucasus therefore also falls outside the geographic scope of this initiative for the time being*”<sup>35</sup>. Un'esclusione che a ben vedere appariva sconcertante sia alla luce della partecipazione di Georgia, Armenia e Azerbaigian al Consiglio d'Europa (del quale non fanno invece parte altri paesi mediterranei inclusi nell'Enp), sia della rilevanza strategica ed economica di questa regione, fondamentale per l'estrazione ed il transito delle risorse energetiche<sup>36</sup>. Nel giro di pochi mesi, però, questa esclusione - che concludeva una fase di sostanziale disinteresse per l'area caucasica - è stata superata in maniera piuttosto improvvisa e rapida. Nel giugno del 2003, la versione preliminare della strategia di sicurezza europea presentata dal Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza, Javier Solana, sosteneva che “*We should take a stronger interest in the problems of the Southern Caucasus, which in due course will also be a neighbouring region*”<sup>37</sup>.

Le conseguenze di questo mutato orientamento si sono viste presto. Già nel luglio del 2003 l'Unione Europea ha nominato un rappresentante speciale per il Caucaso del Sud, nella persona dell'esperto diplomatico finlandese Heikki Talvitie, con il compito di aiutare i paesi della regione a raggiungere gli obiettivi posti da Bruxelles: sviluppare contatti con governi, parlamenti, magistrature e società civile, incoraggiare i tre paesi a cooperare su sicurezza, terrorismo e crimine organizzato, preparare il ritorno alla pace. Il rappresentante europeo avrebbe anche fornito assistenza per la risoluzione dei conflitti etno-territoriali<sup>38</sup>. Nel corso del suo mandato Talvitie visitò tre volte la regione, anche nel corso degli avvenimenti noti come “rivoluzione delle rose”, che determinarono il cambio di regime in Georgia. Il mandato di questo rappresentante era però insufficiente e nel

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>35</sup> *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, in «Commission Communication COM (2003), 104 Final», Bruxelles, 11 March 2003.

<sup>36</sup> S.E. CORNELL, *Europe and the Caucasus: In Search for a Purpose*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 2 July 2004, <<http://www.cacianalyst.org/viewarticle.php?articleid=2419>>.

<sup>37</sup> J. SOLANA, *A Secure Europe in a Better World*, paper presentato a Tessalonica, 20 giugno 2003, <<http://www.ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>>.

<sup>38</sup> Per il testo completo della Joint Action cfr. «Official Journal of the European Union», L 169/74 – L 169/75, 8 luglio 2003.

dicembre 2003 il Parlamento Europeo ha raccomandato di includere il Caucaso meridionale nella Politica Europea di Vicinato. La Commissione Europea ha accolto questa indicazione, che è divenuta operativa nel giugno 2004.

Come spiegare questa svolta nella politica estera dell'Unione Europea verso le tre repubbliche del Caucaso meridionale? In primo luogo, naturalmente con l'ingresso di dieci nuovi paesi dell'Europa orientale e meridionale, avvenuta nel maggio 2004, che ha non solo mutato in maniera radicale il quadro interno dell'intera Unione Europea, ma anche ampliato sensibilmente i suoi riferimenti esterni. Il grande allargamento del 2004, cioè, ha contribuito non poco alla percezione delle repubbliche del Caucaso meridionale – ma anche di Ucraina, Bielorussia e Moldavia, come è ovvio – alla stregua di “paesi vicini”. La strategia di sicurezza dell'Unione Europea considera adesso prioritario che questi paesi diventino più stabili e sicuri ed è disposta ad impegnarsi per favorire tale processo<sup>39</sup>.

Come è stato osservato, per quel che riguarda la cooperazione regionale Bruxelles dovrebbe tener conto nella regione caucasica dell'esperienza, in gran parte negativa, dei Balcani. Qui, come è noto, il tentativo di indurre i paesi dell'area ad intraprendere una cooperazione regionale sono sostanzialmente falliti ed essi hanno preferito avviare canali individuali nelle relazioni con l'Unione Europea<sup>40</sup>. Un'impostazione di questo tipo andrebbe se possibile evitata nel Caucaso meridionale anche se, come si è detto, l'atteggiamento dei tre governi locali nei confronti dell'integrazione europea non è univoco, con la Georgia nettamente più sensibile di Armenia e Azerbaigian. Anzi, la svolta della politica europea è stata in larga misura determinata dalla “rivoluzione delle rose” in Georgia<sup>41</sup>.

Strettamente collegato al mutato atteggiamento europeo è ovviamente anche la questione della candidatura della Turchia, il cui eventuale ingresso porterebbe le frontiere europee direttamente sul Caucaso meridionale<sup>42</sup>. Come è noto, Ankara ha ottimi rapporti con l'Azerbaigian (anche per l'affinità linguistica) e buoni con la Georgia, mentre non mantiene rapporti diplomatici con l'Armenia. Tra i due paesi pesano infatti sia il genocidio armeno del 1915, che il governo di Ankara rifiuta ostinatamente di riconoscere, sia la chiusura da parte turca delle frontiere con l'Armenia in seguito alla guerra dell'Alto Karabakh. Il presidente armeno Kocharian ha in effetti chiesto che Bruxelles imponga alla Turchia la riapertura della frontiera con l'Armenia, ritenendo inaccettabile che uno stato che sta trattando l'adesione all'Unione Europea isoli in tal modo un altro che è già parte

---

<sup>39</sup> D. LINCH, *The EU: Toward a Strategy*, cit., p. 173.

<sup>40</sup> F. DALLA PIAZZA, *Caucaso, una rassegna*, 19 dicembre 2005, <<http://www.osservatoriobalcani.org/articleview/5064/1/205>>.

<sup>41</sup> Sugli avvenimenti che hanno determinato la “rivoluzione delle rose” cfr. G. BENSI, *Georgia: la caduta di Shevardnadze*, in «CSSEO Working Paper», 2004, 64, <<http://www.csseo.org>> e C. KING, *A Rose among Thorns. Georgia Makes Good*, in «Foreign Affairs», 83, 2004, 2, pp. 13-18.

<sup>42</sup> Si veda al riguardo M. AYDIN, *Turkey's Policies toward the South Caucasus and Its Integration in the EU*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», 2006, 1, pp. 58-62.

della Politica di Vicinato Europeo. I difficilissimi rapporti tra questi due paesi rappresentano in effetti un ostacolo non secondario per la politica dell'Unione nel Caucaso, ma al tempo stesso si può anche osservare che la prospettiva europea potrebbe contribuire al loro miglioramento. In questo senso, anche se si tratta di processi non immediati, il cammino della Turchia verso l'Unione Europea potrebbe avere conseguenze positive sulla situazione della regione<sup>43</sup>.

Nel complesso, tuttavia, l'intensificazione della politica europea nei confronti del Caucaso meridionale sembra ricollegarsi al nuovo e più assertivo corso della politica europea, manifestatosi negli ultimi mesi nei confronti paesi dell'ex-Urss, soprattutto in Ucraina e Moldavia. Come è stato osservato, proprio il Caucaso meridionale sembra poter costituire un ulteriore ed importante banco di prova della politica estera dell'Unione Europea verso i paesi ex sovietici<sup>44</sup>. Bruxelles, però, continua ad occuparsi soprattutto delle questioni legate alla sicurezza ed allo sviluppo, mentre si mostra quanto mai prudente nei confronti delle esplicite aspirazioni locali – in particolare georgiane – ad entrare a farne parte<sup>45</sup>. Per esempio, durante una sua visita nella regione, il commissario europeo Janez Potecnik ha insistito sul fatto che la Politica di Vicinato non ha legami diretti con la questione dell'adesione all'Unione, ma si limita a coordinare i diversi programmi di assistenza nel Caucaso meridionale. Il 20 febbraio 2006 il diplomatico svedese Peter Semneby è stato nominato nuovo Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale ed ha ricevuto un nuovo e più ampio mandato. Tuttavia non sono ancora stati approntati i Piani di Azione che definiranno l'impegno europeo nel Caucaso meridionale nei prossimi 3-5 anni. L'ultima tornata di discussioni tra i rappresentanti di Georgia, Armenia e Azerbaigian e l'Unione Europea ha avuto luogo a marzo a Bruxelles, ma senza giungere ad una conclusione. Le trattative sono in effetti molto complesse, perché riguardano un vasto raggio di questioni, tra le quali il monitoraggio del conflitto nell'Ossetia meridionale, la messa in sicurezza della centrale nucleare di Metzamor in Armenia, i negoziati con Cipro da parte dell'Azerbaigian e così via<sup>46</sup>. I Piani di Azione, collegati alla soluzione dei conflitti, al miglioramento degli standard democratici e al livello di *governance* e diritti umani, costituiscono una opportunità importante per contribuire in maniera sostanziale allo sviluppo del Caucaso meridionale, ma sono al tempo stesso di difficile raggiungimento ed ardua implementazione. D'altra parte l'Unione Europea deve sensibilmente

---

<sup>43</sup> J. GOVETT, *Turkish Drive towards EU Increases Possibilities for Change in the Caucasus*, in «Eurasia Insight», 6 January 2005, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav010605.shtml>>.

<sup>44</sup> M. MONDELLI, *L'Europa in espansione: sovrapposizioni, inclusioni ed esclusioni nell'estero condiviso*, in «Ispi Policy Brief», 2005, 14, <<http://www.ispionline.it>>.

<sup>45</sup> A. ROCHANOWSKI, *EU Extends Cooperation with Georgia, but Expresses Caution in Access Issue*, in «Eurasia Insight», 17 June 2004, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061704.shtml>>.

<sup>46</sup> A. LOBJAKAS, *South Caucasus: Slow Progress on Plans for Closer EU Ties*, <<http://www.rferl.org/featurearticle/2006/03/ddfda8do-6641-4dd2-a1d4-f50647ao>>.



accrescere la sua visibilità nella regione per divenirvi un attore credibile, in quanto la sola immagine di *honest broker* (“onesto mediatore”), estraneo alle rivalità strategiche russo-americane non è più sufficiente. Soprattutto alla luce della necessità di confrontarsi con la nuova politica energetica della Russia, il Caucaso inizia adesso ad acquisire agli occhi dei paesi europei un’importanza strategica che ancora pochi anni fa non aveva affatto<sup>47</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, un recente rapporto ha raccomandato una serie di misure per rafforzare l’efficacia politica dell’Unione Europea nella regione, trarre il maggior vantaggio possibile dal negoziato per i Piani di Azione, aumentare l’azione di sostegno alla soluzione dei conflitti, sia tra Armenia e Azerbaigian che in Georgia<sup>48</sup>.

#### 4. *La Georgia: una posizione privilegiata?*

Come si è già avuto modo di dire in precedenza, la Georgia è stato tra i paesi del Caucaso meridionale quello che ha manifestato sin dagli anni immediatamente successivi all’indipendenza una maggiore vocazione occidentale. Sotto il lungo potere di Shevardnadze tale vocazione è stata in larga misura soffocata dalla crisi economica del paese e dalla incombente presenza russa. La “rivoluzione delle rose” ha cercato invece programmaticamente di portare a compimento il processo di fuoriuscita dall’orbita di Mosca e di ingresso nelle strutture occidentali, in primo luogo Nato e Unione Europea. Tanto il presidente Saakashvili quanto altre figure di rilievo della nuova dirigenza di Tbilisi hanno affermato a più riprese di ritenere l’inserimento nella Politica Europea di Vicinato un primo passo verso la completa adesione all’Unione Europea. Nonostante tutte le cautele manifestate da Bruxelles nei confronti delle *avances* della Georgia, non vi è dubbio che questo paese costituisca il vero motore dell’avvicinamento della regione all’Europa. D’altro canto, con l’imminente – pur se problematico – ingresso di Romania e Bulgaria nell’Unione, la Georgia si avvicinerà sensibilmente all’Europa, separata solo dalla frontiera liquida del Mar Nero. Non a caso, un paese rivierasco come la Romania mostra un interesse particolare per la Georgia, soprattutto dopo che il nuovo presidente Basescu ha dato un forte impulso alla politica romena verso il Mar Nero. Oltre alla Romania, la Bulgaria e le tre repubbliche baltiche hanno costituito il cosiddetto “Nuovo gruppo di amici della Georgia”, che ne difendono la posizione verso l’Unione Europea e l’Osce<sup>49</sup>. In questo contesto, la stabilizzazione della Georgia, minata al suo interno dalle sconfitte con i separatisti abkhazi e osseti, costituisce una priorità per l’Unione Europea. La quale, al tempo stesso, non può essere indifferente al forte orientamento in senso occidentale della

---

<sup>47</sup> L. DI PUPPO, *The EU Looks Carefully at the Caucasus and Its Energy Potential*, 4 June 2006, <[http://www.caucaz.com/home\\_eng/breve\\_contenu.php?id=248](http://www.caucaz.com/home_eng/breve_contenu.php?id=248)>.

<sup>48</sup> *Conflict Resolution in the South Caucasus: The EU’s Role*, in «Europe Report», 2006, 173, <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id4037&1=1>>.

<sup>49</sup> D. LYNCH, *Why Georgia Matters*, in «Chaillot Papers», 2006, 86, p. 55.

nuova dirigenza georgiana, assai più accentuato di quanto avvenga in quella armena ed azera.

L'Unione Europea, da parte sua, guarda alla Georgia con particolare interesse. Il Rappresentante Speciale, il già ricordato Talvitie, si è recato diverse volte nel paese, dove il 1 settembre 2005 ha ufficialmente iniziato le sue attività un *team* composto da 20 persone. Il rafforzamento democratico, la stabilizzazione della democrazia, la soluzione dei conflitti etno-territoriali al suo interno, il consolidamento del ruolo di paese-tramite per il trasporto del petrolio proveniente dall'Asia centrale e dal Caspio, la lotta ai traffici illegali (soprattutto armi e droga) e la collaborazione nella lotta al terrorismo internazionale sono i principali interessi europei in Georgia, che costituisce dunque un significativo banco di prova per la politica estera di Bruxelles dopo il grande allargamento del 2004.

Occorre tuttavia considerare che l'interesse europeo per la Georgia, come per l'intero Caucaso meridionale, rimane meno prioritario rispetto ad altre aree, in primo luogo quella balcanica. Inoltre, l'opzione filo-occidentale di Tbilisi non riguarda solo l'Unione Europea, ma anche gli Stati Uniti. Ora, nella sfera strategica e militare questi ultimi sono non solo naturalmente più influenti dell'Unione Europea, ma hanno anche obiettivi e metodi non sempre identici, soprattutto nel vicino contesto medio-orientale. In particolare, a Tbilisi si ha la sensazione che mentre Washington fornisce un concreto appoggio militare, economico e diplomatico, Bruxelles si limita a progetti di cooperazione ed a indicazioni moraleggianti<sup>50</sup>.

Vi è inoltre un problema sostanziale nei rapporti tra Unione Europea e l'odierna dirigenza della Georgia, vale a dire la forte volontà di quest'ultima di ricostituire l'unità territoriale del paese senza tenere in sufficiente considerazione le rivendicazioni di abkhazi e osseti e la situazione creatasi sul campo. Lo slogan "riprendiamoci la Georgia" del "Movimento Nazionale" che ha portato Mikhail Saakashvili al potere alla fine del 2003 riguardava in effetti non solo la necessità di porre fine alla corruzione ed all'inefficienza del precedente governo, ma anche quella di ristabilire la supremazia dei georgiani sulle minoranze e di porre fine all'indipendenza delle repubbliche secessioniste. E questo sulla base di posizioni fortemente centraliste e nazionaliste simili a quelle che avevano portato alla rovina la presidenza di Gamsakhurdia agli inizi degli anni Novanta. Indurre la dirigenza georgiana ad accettare una politica più attenta verso le minoranze nazionali (oltre a osseti e abkhazi ci sono numerose altre minoranze nazionali, tra le quali armeni e azeri hanno anche un insediamento territoriale piuttosto compatto) è un compito particolarmente difficile per l'Unione Europea, ma si tratta naturalmente di un obiettivo essenziale. In particolare la confusione tra "stato georgiano" e "nazione georgiana" sembra caratterizzare anche l'odierna dirigenza di Tbilisi. Qui come nell'Alto Karabakh, il semplice ritorno allo status quo antecedente lo scoppio dei conflitti etno-territoriali dei primi anni Novanta

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 15.

non sembra poter costituire il punto di partenza della politica europea verso la stabilizzazione di tali conflitti. In effetti a tutt'oggi non è stato fatto nessun passo avanti per la soluzione di questa questione, che senza dubbio costituisce uno dei principali fattori di destabilizzazione della regione. Come è stato osservato da uno studioso statunitense, *“The central government must recognize the multiethnic and multireligious reality of the country. It must accept a decade of state-building in the secessionist regions and allow local government to be empowered. If these efforts succeed, Georgia could well become the positive example for Eastern Europe and Eurasia that observers have long hoped for”*<sup>51</sup>.

Occorre anche tener presente che il rapporto con la Georgia non è agevole alla luce delle sue difficili relazioni con la Russia, che è a sua volta un partner strategico dell'Unione Europea. Proprio lo status delle due regioni separatiste di Abkhazia e Ossetia meridionale costituisce a questo riguardo l'ostacolo principale. L'intensificazione delle rivendicazioni georgiane su queste regioni dopo la “rivoluzione delle rose” ha infatti ravvivato la prospettiva di un loro incorporamento nella Federazione Russa. Più volte sollecitata dai dirigenti di Abkhazia e Ossetia meridionale, questa sorta di annessione di territori giuridicamente appartenenti alla Georgia sembra peraltro scarsamente praticabile, soprattutto alla luce delle forti ripercussioni interne ed internazionali che un'operazione del genere potrebbe avere. Si pensi solo al caso della Cecenia. Non vi è dubbio, tuttavia, che Mosca appaia ancora intenzionata a sostenere l'ufficiosa indipendenza di queste repubbliche da Tbilisi. Tra l'altro, la possibilità di un mutamento di status del Kosovo viene interpretato dalle autorità russe anche alla luce di una analoga prospettiva riguardante la regioni secessioniste di Abkhazia e Ossetia meridionale<sup>52</sup>.

La questione è di comprendere sino a che punto possa arrivare tale protezione di fronte all'evidente volontà georgiana di risolvere a proprio favore la partita, nella sicurezza di avere l'appoggio degli Stati Uniti. La questione dello status di Abkhazia e Ossetia meridionale rischia in effetti non solo di riacutizzare le tensioni inter-etniche nella regione caucasica, ma anche di divenire un pericoloso banco di prova della rivalità russo-statunitense nei paesi della Csi<sup>53</sup>.

In una situazione di questo genere l'Unione Europea deve evidentemente procedere con estrema prudenza. Dopo la “rivoluzione delle rose” l'Unione Europea ha stanziato 7,5 milioni di euro in un programma di riabilitazione rivolto all'Ossetia meridionale, in particolare per quel che riguarda la fornitura di acqua potabile ed elettricità, nonché per la riapertura della ferrovia Gori-Tsinkhvali. Diversi progetti sono stati anche approvati per migliorare la situazione

---

<sup>51</sup> C. KING, *A Rose among Thorns. Georgia Makes Good*, cit., p. 8.

<sup>52</sup> I. TORBAKOV, *Russia Plays up Kosovo Precedent for Potential Application in the Caucasus*, in «Eurasia Insight», 4 December 2006, <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav041206pr.shtml>>.

<sup>53</sup> A questo riguardo si veda A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, cit., p. 72.

dell'Abkhazia (in particolare per lo sminamento del territorio) e della Georgia occidentale<sup>54</sup>. Tuttavia resta la questione centrale di come affrontare la questione globale dello status di questi territori secessionisti, parallela del resto a quella dell'Alto Karabakh. Per quanto auspicata dalla maggior parte dei politici e degli analisti europei<sup>55</sup>, il rientro di queste entità all'interno di Georgia e Azerbaigian – sebbene con un'ampia ridefinizione della loro autonomia – non dovrebbe a mio giudizio essere considerata l'unica opzione praticabile, sia per l'ostilità delle popolazioni interessate sia per la sua difficile attuazione, anche alla luce della posizione della Russia.

### *Conclusione*

La stabilità del Caucaso meridionale e le sue potenzialità di sviluppo dipendono essenzialmente dall'equilibrio con cui gli agenti interni ed esterni si muoveranno in una situazione che rimane estremamente complessa e problematica. E' infatti fondamentale che la regione possa sottrarsi all'odierna situazione di "faglia" geopolitica per far sì che la sua posizione strategica divenga occasione di sviluppo e non di conflitto.

Da questo punto di vista, nonostante tutti i dubbi e le difficoltà, l'inserimento delle tre repubbliche del Caucaso meridionale nella Politica Europea di Vicinato costituisce nel complesso uno sviluppo potenzialmente positivo tanto per l'Unione Europea quanto per i paesi della regione. Tuttavia, per renderlo efficace nel medio e lungo termine occorrerà che Bruxelles sia capace di impostare una strategia coerente e unitaria; e non solo nei confronti di Georgia, Armenia e Azerbaigian. Si tratta infatti di una regione nella quale sta avendo luogo una contrastata "transizione egemonica" – dalla Russia agli Stati Uniti<sup>56</sup> – nei confronti della quale l'Unione Europea deve muoversi con prudenza, individuando attentamente i rischi connessi ad un suo maggior coinvolgimento.

La necessità crescente di diversificare gli approvvigionamenti energetici e l'importanza che il Caucaso meridionale ha in questo ambito impongono all'Unione Europea di prestare in sempre maggiore attenzione a questa regione. E' vero peraltro che, a differenza di Stati Uniti e Russia, l'Unione Europea non persegue obiettivi di dominio strategico e può quindi, almeno entro certi limiti, porsi come *honest broker* nella regione, avvicinandola a sé nell'ambito di uno spazio di valori politici e culturali condivisi che alcuni iniziano a definire

---

<sup>54</sup> Cfr. D. LYNCH, *Why Georgia Matters*, cit., p. 64.

<sup>55</sup> Secondo D. Lynch, per esempio, "Georgia's territorial integrity is a key interest for the EU" (D. LYNCH, *Why Georgia Matters*, cit., p. 73). L'affermazione mi sembra discutibile. L'interesse europeo sta nella composizione definitiva dei conflitti in Georgia e nell'intero Caucaso meridionale, che potrebbe avere anche soluzioni differenti dalla ricostituzione dell'integrità territoriale della Georgia (e dell'Azerbaigian).

<sup>56</sup> A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, cit., pp. 56-78.

“l'impero europeo”<sup>57</sup>. E questo anche a prescindere dalla prospettiva – ufficialmente non in agenda – di una futura *membership* di Georgia, Armenia e Azerbaigian.

Questi paesi, a loro volta, devono sfruttare al meglio l'importante opportunità di cui dispongono per compiere passi precisi verso una prospettiva europea divenuta di recente più percorribile, ma che richiede un enorme impegno politico, economico e sociale. Solo così sarà loro possibile lasciarsi alle spalle un quindicennio post-sovietico caratterizzato soprattutto da instabilità politica, conflitti etno-territoriali e crisi economica.

---

<sup>57</sup> Cfr. M. GUDERZO, *L'impero europeo*, in «Studi Urbinati», 3, 2004/2005, 56, pp. 357-379.