

# Il sostegno esterno ufficiale agli stati de facto nel Caucaso del sud

Giorgio Comai

Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa/Centro per la Cooperazione Internazionale

**Abstract** De facto states in the South Caucasus are supported by a patron: Russia in the case of Abkhazia and South Ossetia, Armenia in the case of Nagorno Karabakh. In spite of the contested international status of these territories, assistance to de facto states is often fully formalised, and relevant details are included in budget laws as well as documents issued by pension funds. This article presents relevant data and sources, and highlights the importance of taking them in consideration to inform analyses on the political economy of these territories, as well as to develop policies of engagement.

**Keywords** De facto states. Political economy. South Caucasus. Abkhazia. South Ossetia. Nagorno Karabakh.

**Sommario** 1 Introduzione. – 2 L'assistenza non è top-secret. – 3 Le fonti. – 4 Assistenza ufficiale ad Abkhazia e Ossezia del sud;. – 5 Il ruolo delle pensioni. – 6 Finanziamenti diretti al bilancio in Abkhazia e Ossezia del Sud. – 7 Finanziamenti diretti al bilancio del Nagorno Karabakh. – 8 Altre forma di assistenza ufficiale. – 9 Conclusioni.

## 1 Introduzione

Nel Caucaso del sud vi sono attualmente tre stati de facto – Abkhazia, Ossezia del Sud e Nagorno Karabakh – in cui autorità non riconosciute a livello internazionale offrono servizi alle persone che risiedono nei territori sotto il loro controllo. Dalle pensioni allo stipendio dei funzionari pubblici, dall'educazione alla sanità, dalle infrastrutture alle forze di polizia, con alti e bassi, le autorità di questi territo-



Edizioni  
Ca' Foscari

**Eurasiatica 12**

e-ISSN 2610-9433 | ISSN 2610-8879

ISBN [ebook] 978-88-6969-340-3 | ISBN [print] 978-88-6969-341-0

Peer review | Open access

Submitted 2019-05-05 | Accepted 2019-08-01 | Published 2019-10-17

© 2019 | Creative Commons Attribution 4.0 International Public License

DOI 10.30687/978-88-6969-340-3/017

351

ri offrono servizi a un livello paragonabile a quello che si trova negli stati internazionalmente riconosciuti a cui nominalmente appartengono. Nel lungo periodo, la capacità delle autorità di fornire servizi alla popolazione è un elemento imprescindibile della legittimità interna che si registra in ognuno di questi 'stati de facto', definiti come «entità che hanno ottenuto e mantenuto sovranità interna su una determinata area per un periodo prolungato, con un certo livello di legittimità interna ma un riconoscimento formale a livello internazionale limitato, o del tutto assente» (Ó Beacháin, Comai, Tsurtsumia-Zurabashvili 2016).<sup>1</sup>

Come è noto, il sostegno esterno offerto da uno 'stato protettore' (in inglese, *patron state*) è determinante nel facilitare la sopravvivenza e l'effettivo funzionamento di piccole giurisdizioni come gli stati de facto del Caucaso del sud, dato il loro relativo isolamento e gli ingenti danni causati dalle guerre da cui originano (Kolstø 2006). L'importanza del sostegno esterno è stata ampiamente dibattuta nella letteratura riguardante gli stati de facto post-sovietici, ad esempio evidenziando come, nonostante la forte dipendenza da sostegno esterno, non siano categorizzabili come 'marionette' dello stato protettore (Berg, Kamilova 2012; Caspersen 2008).

Anche se il sostegno dall'esterno agli stati de facto è noto, in letteratura sono frequenti riferimenti generici, senza cifre e dettagli, almeno in parte sulla base dell'assunto che l'assistenza sia importante, ma che non sia possibile avere dettagli a riguardo. Ciò sembra essere in parte legato a un immaginario diffuso che vede gli stati de facto come ricoperti da una patina di illegalità, e quindi informalità e mistero. Questo articolo punta a contrastare questa tendenza, in primo luogo mettendo in evidenza la grande quantità di dati e statistiche generate in alcuni di questi territori. In secondo luogo, evidenziando come il legame sempre più formalizzato con gli stati protettori, in particolare dopo il riconoscimento da parte della Federazione russa dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud nel 2008, abbia portato all'inclusione in documenti ufficiali e leggi di bilancio degli stati protettori una parte rilevante dell'assistenza a questi territori.

In breve, questo articolo presenta dettagli riguardo al sostegno ufficiale agli stati de facto nel Caucaso del Sud da parte dei loro stati protettori (Russia e Armenia), riportando cifre incluse in documen-

---

Questo articolo è stato finalizzato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale nell'ambito del progetto di ricerca *La presidenza italiana dell'OSCE 2018: sfide e opportunità in aree prioritarie*.

**1** Nel suo studio sulla legittimità esterna e interna negli stati de facto, Caspersen (2015, 188) evidenzia come la capacità di offrire servizi pubblici sia una delle caratteristiche che maggiormente consentono di rafforzare la legittimità interna. Per altri studi che approfondiscono il concetto di legittimità interna nel contesto di stati de facto, vedi in particolare Pegg, Kolstø 2015 e Bakke et al. 2014.

ti ufficiali, e discutendo in modo esplicito la reperibilità e l'affidabilità delle fonti in questi contesti.<sup>2</sup>

## 2 L'assistenza non è top-secret

Suggerimenti mediatici e accademiche hanno spesso associato la mancanza di riconoscimento internazionale con l'assenza di informazioni e dati riguardanti gli stati de facto post-sovietici. Questa immagine corrispondeva in parte alla realtà negli anni Novanta, quando si parlava di queste entità come di «buchi neri informativi» (King 2001, 550), ma per via di una serie di processi di lungo periodo da almeno una decina d'anni il contesto è ben diverso. In primo luogo, a partire dagli anni Duemila le autorità de facto hanno iniziato a ragionare sul lungo periodo, al di là delle logiche strettamente connesse alla sopravvivenza e al conflitto che hanno caratterizzato i primi anni post-bellici. L'Abkhazia, per esempio, ha ufficialmente dichiarato la propria indipendenza solo nell'autunno del 1999, poche settimane dopo la sospensione dell'embargo imposto dalla Federazione russa.<sup>3</sup> Anche in Nagorno Karabakh, come ha confermato un ufficiale governativo a Toal e O'Loughlin (2013, 169), si è effettivamente iniziato a pensare allo *state building* solo nel 1999, quando ha preso forma l'iniziativa delle autorità de facto (in seguito confermata nella costituzione del 2006) di rafforzare il controllo sui territori adiacenti al Nagorno Karabakh sovietico.<sup>4</sup> Questi sviluppi hanno spinto a formalizzare e istituzionalizzare una serie di dinamiche che fino ad allora avevano in buona parte carattere improvvisato e provvisorio. Le capacità statuali locali erano inoltre estremamente limitate, e quindi in molti settori era effettivamente difficile parlare di servizi pubblici degni di questo nome. Ad esempio, Lynch (2004, 44) ricorda come fino a inizio anni Duemila il Ministero della salute in Abkhazia fosse «poco più di una facciata dietro al sostegno fornito a vulnerabili e ammalati» da

---

**2** Questo articolo non tratta degli altri casi di stati de facto nello spazio post-sovietico (Transnistria, DNR e LNR) perché il loro rapporto con la Russia non è pienamente formalizzato. Buona parte degli argomenti qui presentati sono validi anche per il caso della Transnistria, dove buona parte dell'assistenza è registrata nel bilancio del governo locale e in quello di organizzazioni e aziende russe (in particolare, Gazprom) coinvolte negli schemi che consentono aiuti su ampia scala al governo di Tiraspol. Per maggiori dettagli sul caso transnistriano, vedi in particolare Comai 2018a, cap. 5.

**3** Il confine tra Abkhazia e territorio di Krasnodar è stato chiuso da parte russa dal 21 dicembre 1994 fino al 9 settembre 1999; il passaggio era consentito solo a donne, bambini, e uomini oltre i 60 anni d'età. Il 12 ottobre 1999 rappresentanti delle autorità de facto di Sukhumi hanno approvato una dichiarazione di indipendenza (Volkhonskiy, Zakharov, Silaev 2008).

**4** Per maggiori dettagli su come questi cambiamenti siano progressivamente emersi anche nella cartografia locale, vedi in particolare Broers, Toal 2013.

organizzazioni quali Medici Senza Frontiere (MSF) e Croce Rossa Internazionale. È importante comunque sottolineare l'estrema debolezza statale che negli anni Novanta ha caratterizzato anche gli stati riconosciuti della regione: secondo l'analista georgiano Ghia Nodia, tra il 1992 e il 1994 la Georgia era «un caso classico di stato fallito» (Nodia 2002, 416) e la capacità di fornire servizi da parte delle autorità è rimasta molto limitata per anni.

Un secondo importante aspetto per quanto riguarda la disponibilità di dati e informazioni provenienti da questi territori è la diffusione di internet. Se durante gli anni Novanta era difficile ottenere informazioni da queste aree anche dal punto di vista pratico, a partire dagli anni Duemila e in modo più spiccato nella seconda decade dell'attuale secolo, internet si è diffuso anche negli stati de facto (Comai 2015). I media locali pubblicano regolarmente notizie online, e anche le autorità stesse pubblicano leggi, dati e informazioni sul loro operato. Se è giusto utilizzare con cautela queste fonti, come spesso è il caso anche nelle aree non contese della regione, è importante notare come la gran maggior parte di questi contenuti siano pragmaticamente pubblicati a favore di un pubblico locale, non certo ad uso di osservatori internazionali.

Infine, il riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud da parte della Russia nel 2008 ha contribuito in modo determinante a rendere ufficiale l'assistenza russa a queste entità. La parte non militare dell'assistenza russa è quindi ora formalizzata e ufficialmente inclusa nel budget della Federazione russa.

### **3 Le fonti**

In questo contesto, è quindi possibile raccogliere dati relativi all'assistenza diretta ai governi degli stati de facto da varie fonti. Il contributo economico russo al bilancio di Abkhazia e Ossezia del Sud, ad esempio, è formalmente incluso nel bilancio approvato dalla Federazione russa e reso pubblico su siti governativi. Lo stesso è vero per il contributo del governo di Yerevan alle autorità di Stepanakert. Statistiche ufficiali pubblicate dal Fondo pensionistico russo permettono di sapere esattamente quale è il numero di persone che riceve una pensione russa direttamente in Abkhazia, mentre relativi accordi bilaterali consentono di elaborare delle stime sul costo totale di questa forma di sostegno. Queste ed altre cifre sono spesso reperibili anche in documenti resi pubblici dai governi locali (atti legislativi, o dati diffusi dagli uffici statistici locali) o in dichiarazioni ufficiali pubblicate online dai media locali, e possono essere parzialmente verificate incrociandole con dati resi pubblici in altri contesti.

La legislazione approvata in Nagorno Karabakh, ad esempio, è pubblicata quasi per intero su un portale internet dedicato ([---

Eurasistica 12 | 354  
Armenia, Caucaso e Asia Centrale, 351-368](http://ar-</a></p></div><div data-bbox=)

lexis.am/), creato sul modello del corrispondente armeno (<http://arlis.am/>). Questi documenti (oltre 12.000 in totale a inizio 2019, pubblicati esclusivamente in armeno) spesso includono minuziosi dettagli amministrativi: è semplicemente implausibile che questi documenti siano creati e diffusi con uno scopo diverso da quello dichiarato. Vi sono esempi di rimozione selettiva di contenuti (anche ex-post), ma nel complesso le fonti online create in questi territori sono comunque un utile punto di riferimento a fianco di interviste e osservazioni dirette.<sup>5</sup> In questo contesto è utile sottolineare come in alcuni casi anche le autorità degli stati che più direttamente contestano la legittimità degli stati de facto si ritrovino a loro volta a fare riferimento a questi stessi dati (Rappresentante permanente dell'Azerbaijan alle Nazioni Unite 2016).

I dati tra queste diverse fonti generalmente coincidono, sono compatibili con altre informazioni disponibili riguardo a questi territori, e possono quindi essere considerati un utile riferimento per comprendere alcune delle dinamiche che caratterizzano la politica economica di questi territori nonché la relazione tra stato de facto e il loro principale protettore esterno. L'attendibilità e la rilevanza di questi dati, naturalmente, deve essere considerata nel contesto: il sostegno dello stato protettore non può essere ridotto a una serie di sussidi, o al loro valore economico. Dopo aver brevemente caratterizzato l'assistenza ufficiale a questi territori e presentato dati rilevanti, alcuni di questi aspetti verranno discussi in modo più esplicito.

#### 4 Assistenza ufficiale ad Abkhazia e Ossezia del sud

Nel corso degli anni Novanta, non vi è stata alcuna forma di assistenza diretta dal governo di Mosca alle autorità de facto di Sukhumi e Tskhinvali. Vi sono stati però esempi di sostegno da parte di autorità regionali russe, singole istituzioni, o università, che hanno contribuito a rafforzare le limitate capacità delle autorità locali o hanno offerto servizi diretti alla popolazione.<sup>6</sup> Ne sono un esempio gli accordi tra Repubblica del Bashkortostan e Abkhazia. Una decisione del governo del Bashkortostan del 1993 offriva a 75 studenti residenti in Abkhazia la possibilità di avere accesso a studi universitari

<sup>5</sup> In Transnistria, un altro stato de facto post-sovietico, vi sono stati casi di censura selettiva ex-post anche nei media locali: alcune notizie sono state rimosse dal sito ufficiale dell'agenzia di informazione di proprietà governativa dopo un cambio al potere (Comai 2018c).

<sup>6</sup> Per un'analisi di come figure pubbliche abkhaze si sono attivate per trovare sostegno in altre parti dell'Unione sovietica già negli ultimi anni dell'URSS, vedi in particolare Studenikin (2002).

in Bashkortostan gratuitamente (Governo del Bashkortostan 1993);<sup>7</sup> negli anni seguenti, il Bashkortostan ha continuato a ospitare studenti di medicina abkhazi e in alcuni casi ha inviato assistenza umanitaria e personale medico a Sukhumi attraverso decisioni approvate dalle autorità locali.<sup>8</sup> Infine, nell'estate del 1994, la Repubblica del Bashkortostan ha firmato con l'Abkhazia un trattato di amicizia e cooperazione («Dogovor o družbe i sotrudnichestve mezhdru Respublikoi Bahskortostan i Respublikoi Abkhazii» 1994).<sup>9</sup> Tracce di questa sporadica assistenza ufficiale sono quindi reperibili in archivi di atti governativi ufficiali emessi da amministrazioni regionali russe.

## 5 Il ruolo delle pensioni

La situazione economica e sociale per molti residenti in Abkhazia ha iniziato a migliorare solo a partire dagli anni Duemila in seguito all'apertura del confine con la Russia sul fiume Psou e alla semplificazione della procedura per ottenere il passaporto russo. Secondo stime (Khashig 2002), già alla fine del 2002 la grande maggioranza dei residenti abkhazi (esclusi i georgiani che abitavano nel distretto di Gali) avevano il passaporto russo. I cittadini russi in età pensionabile avevano la possibilità di registrarsi all'ufficio del fondo pensionistico russo più vicino al confine (Adler, nel territorio di Krasnodar) e ricevere quindi una normale pensione russa, anche se spesso sotto la media per via del fatto che non erano in grado di presentare documenti relativi ad attività lavorative svolte negli anni Novanta o nella Georgia sovietica.

Residenti dell'Abkhazia con passaporto russo hanno continuato a riscuotere una pensione dal Fondo pensionistico russo su questa base, fino a quando nuovi accordi entrati in vigore a partire dal 2015 hanno permesso di aumentare progressivamente il livello dei paga-

<sup>7</sup> Daur Kove, nominato ministro degli esteri abkhazo nel 2016, è stato apparentemente uno dei beneficiari di questo programma: secondo la sua biografia ufficiale (Apsnypress 2016), Kove si è laureato all'Università di stato bashkira, ha svolto il ruolo di persona di contatto per l'Abkhazia in Bashkortostan tra il 1995 e il 2000, ed è stato rappresentato plenipotenziario dell'Abkhazia in Bashkortostan dal 2000 al 2009.

<sup>8</sup> Decisioni ufficiali approvate nel 1996 e nel 2000 comprovano forniture sostanziali di bombole di gas come assistenza umanitaria.

<sup>9</sup> È interessante notare come in questo trattato le parti riconoscano reciprocamente la propria 'sovranità statale', evidenziando così come nei primi anni post-sovietici il concetto di sovranità non fosse necessariamente associato a quello di indipendenza. Nel 1994 e 1995, anche Kabardino-Balkaria e Tatarstan hanno firmato trattati bilaterali con l'Abkhazia, nonostante il disappunto espresso all'epoca dal Ministero degli Esteri russo (Makarychev 1999, 513), preoccupato dall'attivismo delle regioni russe anche in questioni relative alla politica estera (Sharafutdinova 2003), nonché dai problemi di separatismo che la stessa Federazione russa aveva in particolare con la Cecenia.

menti, garantendo una pensione minima pari a quella media pagata nel Distretto federale meridionale della Federazione russa.<sup>10</sup> Questi accordi hanno determinato una significativa crescita degli introiti di pensionati con passaporto russo residenti in Abkhazia, anche se in pratica questo aumento è stato meno abbondante di quanto inizialmente previsto per via del contemporaneo crollo del tasso di cambio del rublo nei confronti di dollaro ed euro, e del conseguente calo del potere d'acquisto del rublo anche a livello locale.

Nel complesso, è importante sottolineare come sin dall'inizio degli anni Duemila il pagamento delle pensioni sia stato un contributo determinante al benessere dei beneficiari e all'economia locale in senso ampio, in un contesto dove vi era grande scarsità di valuta. Nonostante i salari medi in Abkhazia siano cresciuti significativamente negli anni successivi, ad oggi la pensione minima pagata dal Fondo pensionistico russo nella regione continua a essere paragonabile a uno stipendio medio in vari settori dell'economia abkhaza (Ufficio statistico dell'Abkhazia 2018).

Per effetto dei summenzionati accordi bilaterali, stime sull'entità della pensione media in Abkhazia possono essere estrapolate dai dati sulle pensioni medie nel Distretto federale meridionale russo. È possibile verificare con una buona approssimazione le cifre incrociando i dati con la somma totale spesa dal fondo pensionistico russo in Abkhazia prima dell'accordo e resa nota nel 2015 (Parlamentskaya Gazeta 2015), indicizzandola per gli anni successivi basandosi sulle pensioni medie in Russia, aggiungendovi la somma compensativa trasferita dal bilancio della Federazione russa al Fondo pensionistico russo nel rispettivo anno (vi è una voce di bilancio dedicata), e dividendo il totale per il numero di pensionati attualmente residenti in Abkhazia, ovvero 32.553 individui al 2016 in totale secondo la sezione 'dati aperti' del fondo pensionistico russo (Fondo Pensionistico russo 2017). Nel 2016, la somma media mensile corrispondente era di circa 9.300 rubli, o 140 dollari, leggermente aumentata negli anni successivi.

In Ossezia del Sud la situazione è sostanzialmente differente. In primo luogo, mentre in Abkhazia pensione russa e (piccola) pensione locale si sommano quando una persona ha diritto a entrambe, in Ossezia del Sud si può ricevere solo una delle due. Anche in Ossezia del Sud, come in Abkhazia, un accordo bilaterale con la Federazione russa entrato in vigore nel 2017 (Ministero affari esteri russo

---

**10** Vedi in particolare l'accordo di alleanza e partenariato strategico raggiunto tra Russia e Abkhazia (Kremlin.ru 2014) e il successivo accordo integrativo dedicato nello specifico alla questione delle pensioni (Russia's MFA 2015). Il processo di ri-registrazione degli abitanti dell'Abkhazia come 'residenti all'estero' è iniziato effettivamente solo nel 2012, vari anni dopo il riconoscimento russo dell'indipendenza abkhaza (Apsnypress 2011).

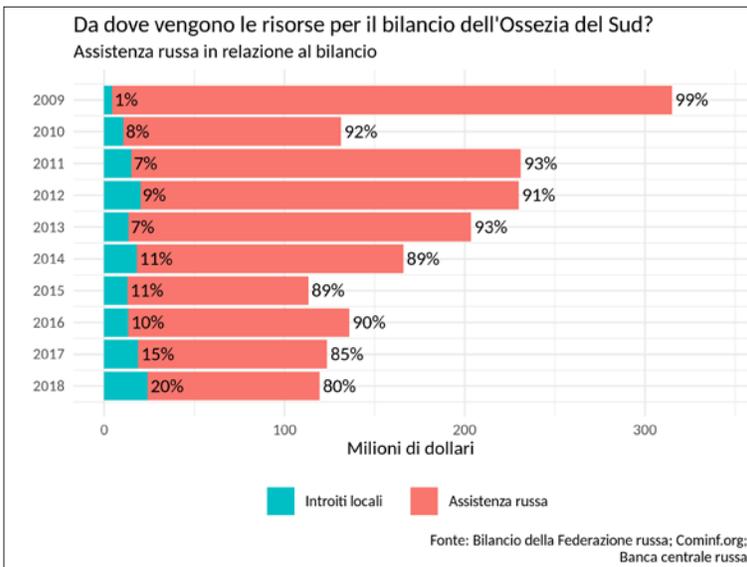
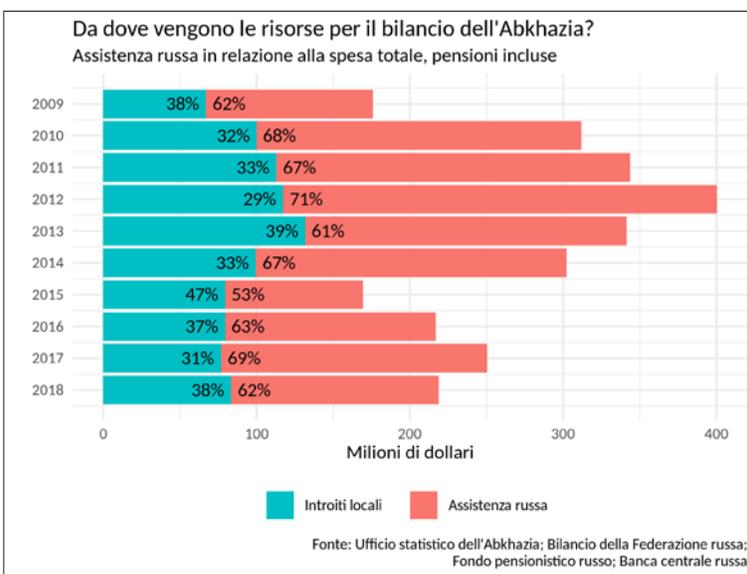


Figura 1 Da dove vengono le risorse per il bilancio dell'Abkhazia?

Figura 2 Da dove vengono le risorse per il bilancio dell'Ossezia del Sud?

2016) ha determinato un sostanziale aumento della pensione per le 646 persone residenti in questo territorio e che nel 2016 continuavano ad afferire al Fondo pensionistico russo (Fondo Pensionistico russo 2017). Il numero ufficiale dei pensionati russi residenti in Ossezia del Sud è in calo negli ultimi anni, mentre quello dei pensionati che ricevono la propria pensione dal fondo pensionistico locale è in forte aumento, da 1.770 individui nel 2012 a 4.007 nel 2017 (Yuzhnaya Osetiya Segodnya 2017). Questi dati, incompatibili con dinamiche strutturali, evidenziano la sovrapposizione di pratiche formali e informali che consentivano a numerosi residenti di ricevere una pensione già prima del 2008, registrandosi in Ossezia del Nord. È proprio questo contesto che ha presumibilmente permesso a collaboratori della sede del distretto di Alagir del Fondo pensionistico russo di ricevere regolarmente per 12 anni, dal 2005 al 2017, la pensione di 273 individui fittizi (Farniev 2017).

## 6 Finanziamenti diretti al bilancio in Abkhazia e Ossezia del Sud

Il pagamento delle pensioni è una forma di sostegno diretto ai residenti di questi territori, ma non contribuisce a rafforzare le autorità de facto, né la loro capacità di offrire servizi alla popolazione. Solo in seguito al riconoscimento del 2008 iniziano a esservi dei trasferimenti diretti dal bilancio della Federazione russa a quello dei governi de facto di Abkhazia e Ossezia del Sud. A partire dal 2009, oltre la metà del bilancio di Sukhumi e oltre il 90% di quello di Tskhinvali sono coperti da sussidi diretti russi, senza contare il pagamento delle pensioni o altre forme di assistenza [figg. 1-2].

Come anticipato, questi trasferimenti sono completamente formalizzati, e appaiono regolarmente nei bilanci della Federazione russa divisi in due categorie: una componente dedicata allo ‘sviluppo socio-economico’ che copre le regolari attività del governo (inclusi gli stipendi di dipendenti del settore pubblico) e un ‘programma di investimenti’ che copre la costruzione di infrastrutture come ad esempio strade, uffici per istituzioni pubbliche, scuole e asili [fig. 3].<sup>11</sup>

Sebbene queste risorse passino dal bilancio di Sukhumi e Tskhinvali, le autorità de facto non ne sono effettivamente in controllo. Anche senza considerare le condizionalità implicite, la spesa per le in-

<sup>11</sup> Per esempio, una lista dettagliata dei lavori sponsorizzati attraverso il ‘programma di investimenti’ per il periodo 2017-19 è stata pubblicata sul sito del ministero dell’economia abkhazo (Ministero dell’economia abkhazo 2017). Dettagli e informazioni riguardo alle principali componenti dell’assistenza economica russa ad Abkhazia e Ossezia del sud sono rese pubbliche anche da media russi rivolti a un pubblico locale (Sputnik Abkhazia 2018).

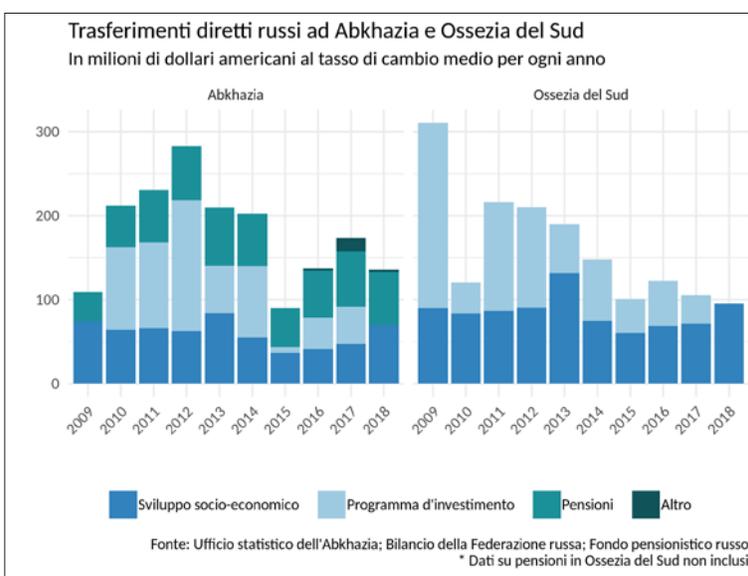


Figura 3 Trasferimenti diretti russi ad Abkhazia e Ossezia del Sud

frastrutture è formalmente concordata attraverso una commissione intergovernativa, e con il coinvolgimento del Ministero per lo Sviluppo Regionale e del Ministero per il Caucaso del Nord della Federazione russa. Persino il salario dei dipendenti pubblici abkhazi e il numero di persone che può essere assunto in settori come educazione e sanità è annualmente e ufficialmente definito in un accordo che deve essere approvato dal governo russo (Governo della Federazione russa 2015). Anche se questo tipo di accordo è probabilmente mirato a frenare la crescita continua dello stipendio dei dipendenti pubblici locali, è importante evidenziare il ruolo fondamentale dell'assistenza russa nel portare questi stipendi a livelli dignitosi per il contesto locale, benché in parte penalizzati dal crollo del rublo a partire da fine 2014 [fig. 4].

## 7 Finanziamenti diretti al bilancio del Nagorno Karabakh

Anche le autorità de facto del Nagorno Karabakh ricevono regolarmente oltre il 50 per cento del proprio bilancio direttamente dal governo armeno. Nominalmente, si tratta di un 'prestito', e come tale è riportato nel bilancio pubblico sia di Yerevan sia di Stepanakert [fig. 5].

Successive leggi di bilancio del Nagorno Karabakh continuano a rimandare il pagamento, mantenendo un tasso di interesse formale

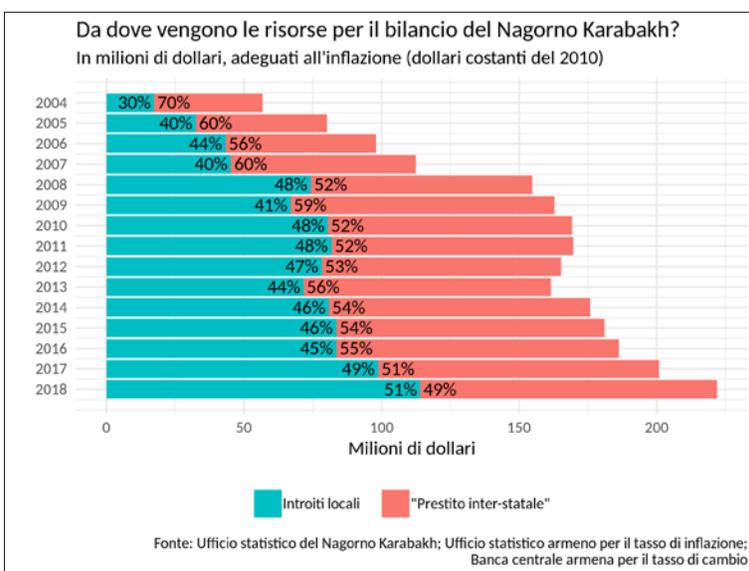
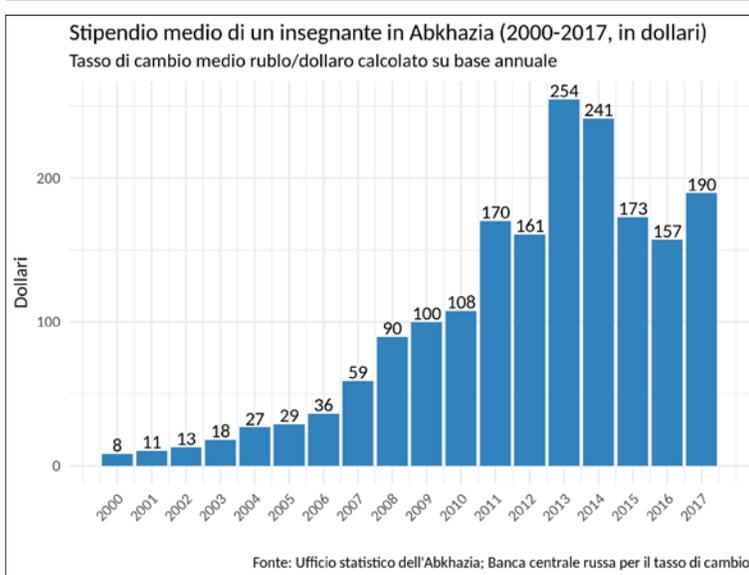


Figura 4 Stipendio medio di un insegnante in Abkhazia

Figura 5 Da dove vengono le risorse per il bilancio del Nagorno Karabakh?

allo 0,01 per cento. Ad esempio, la legge di bilancio approvata dalle autorità de facto del Nagorno Karabakh nel 2006 rimandava tutti i pagamenti per il periodo 1993-2005 al 2010; la legge del 2010 sposta la data al 2015; quella del 2017 al 2021.<sup>12</sup> Nella pratica, non vi è alcuna aspettativa che Stepanakert ripaghi questa somma (che in totale avrebbe ormai abbondantemente superato il miliardo di dollari) a Yerevan. L'assistenza di Yerevan deve quindi essere concettualizzata non come prestito, ma come un trasferimento diretto che non lascia traccia di debito.<sup>13</sup>

Nella legislazione armena, inoltre, si trovano decine di casi in cui il governo di Yerevan effettua delle donazioni ufficiali alle autorità del Nagorno Karabakh, tra cui ad esempio donazioni di automobili (Governo dell'Armenia 2009), computer (Governo dell'Armenia 2018), ecc.

## **8 Altre forma di assistenza ufficiale**

Oltre al sostegno economico, vi sono altre forme di assistenza diretta, ufficialmente fornita dalle autorità dello stato protettore alle autorità de facto di Abkhazia, Ossezia del Sud, e Nagorno Karabakh. Questo avviene, ad esempio, attraverso la formazione diretta di quadri e personale, o percorsi di formazione nel loro complesso.<sup>14</sup> Per esempio, l'ente governativo russo per la cooperazione offre numerose borse di studio a residenti dell'Abkhazia (Rossotrudnichestvo 2017). Per via dell'assenza di una Facoltà di Medicina, la gran parte dei giovani che praticano professioni mediche in Abkhazia ha ottenuto la propria formazione, specializzazione, e abilitazione in Russia, con un'inevitabile convergenza di protocolli e pratiche.

Meccanismi simili si ritrovano a vario livello dell'apparato statale (Gerrits, Bader 2016) e, come è caratteristico per piccole giurisdizioni dipendenti, in questi territori si riscontrano frequenti interazioni tra varie parti della struttura statale dello stato protettore e i corrispondenti enti delle autorità de facto per consultazioni.

---

**12** Le relative leggi di bilancio sono disponibili dall'archivio legislativo online reso disponibile dalle autorità di Stepanakert: <http://arlexis.am/>; e Yerevan: <https://www.arlis.am/>. Vedi ad esempio <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=87950>.

**13** Per altri dettagli sulla dinamica di lungo periodo di questa forma di 'credito', vedi anche Broers 2015, 281.

**14** La carenza di personale specializzato è un problema endemico in questi territori, in parte dovuto alla popolazione ridotta e alle scarse possibilità di istruzione superiore in loco. In particolare per quanto riguarda il caso abkhazo, la pulizia etnica avvenuta ai danni della componente georgiana nel corso del conflitto di inizio anni Novanta ha determinato anche un'immediata carenza di competenze in vari settori professionali dell'apparato tecnico-amministrativo locale.

Durante interviste condotte dall'Autore a Sukhumi nel maggio 2016 a livello di vice-ministro in quattro differenti dicasteri, ognuno degli intervistati ha confermato una stretta collaborazione con le autorità di Mosca, facendo riferimento a percorsi di formazione, interazione diretta, e assistenza telefonica riguardo a specifiche questioni. Nel caso dell'Ossezia del Sud, il legame è spesso molto più diretto; cittadini russi senza alcun precedente legame con la regione hanno frequentemente occupato posizioni ministeriali a Tskhinvali, inclusa quella di primo ministro (Gerrits, Bader 2016, 304).

È difficile se non impossibile quantificare esattamente queste forme di assistenza non economica, che spesso prendono la forma di processi integrativi. Questo non implica però che tali forme di assistenza siano imperscrutabili o possano essere caratterizzate solo in termini generici: è possibile raccogliere numerosi dettagli riguardo a forme e tipi di cooperazione in vari settori consultando anche attraverso tecniche di *text-mining* i media locali o materiali pubblicati da fonti ufficiali (Comai 2017).

## 9 Conclusioni

La retorica di 'posti che non esistono'<sup>15</sup> che continua ad accompagnare gli stati de facto della regione spinge gli osservatori a immaginare che questi territori siano intrinsecamente diversi e fundamentalmente inconoscibili. La politica del non-riconoscimento che caratterizza dichiarazioni ufficiali da parte di governi occidentali spinge a pensare che tutto ciò che vi avviene sia illegale, e quindi condotto in modo segreto e quasi clandestino. In pratica, come ricorda de Waal (2018, 6), ad oggi questi posti colpiscono i visitatori più che altro per la loro normalità. Le amministrazioni locali (e spesso anche municipalità, singoli dipartimenti, scuole, altri enti che offrono servizi pubblici, o aziende) hanno un sito internet dove, in linea con una lunga tradizione burocratica ereditata dall'Unione sovietica e adattata all'epoca di internet, riportano e pubblicano dati, decisioni, e novità. Politici e rappresentanti del governo informano i cittadini dei risultati di negoziati che li coinvolgono, e i media locali riportano, seppure a volte in maniera edulcorata o solo quando politici locali se ne occupano, problematiche relative ai servizi pubblici, ritardi nei pagamenti delle pensioni, o informano i cittadini riguardo a nuove misure amministrative che li riguardano direttamente. Fonti aperte genera-

---

<sup>15</sup> L'esempio più noto è probabilmente la serie di documentari della BBC "Places that don't exist" trasmessa nel 2005, ma anche vari accademici hanno utilizzato questa espressione nell'introduzione a libri sul tema (Caspersen, Stansfield 2011, 2; Isachenko 2012, 1).

te e pubblicate in loco e spesso disponibili attraverso internet, debitamente problematizzate e contestualizzate, possono contribuire in modo determinante a chiarire alcuni aspetti legati a dinamiche locali e al ruolo dell'assistenza esterna.

Dati raccolti da fonti ufficiali non sono sempre affidabili, né negli stati de facto, né negli stati protettori che li sostengono. Se è quindi giusto guardare con una certa diffidenza ad alcuni di questi dati, non vi è motivo di trascurarli del tutto. Al contrario, possono fungere da utile punto di partenza per analisi più dettagliate, effettuate attraverso altri metodi, inclusi interviste e lavoro di campo. Parte di questo sforzo complementare può essere condotto facendo riferimento ai media locali, che regolarmente riportano notizie rispetto al completamento di opere infrastrutturali o altre iniziative. Se è quindi difficile misurare inefficienze sistemiche e corruzione in questi come altri casi, è invece possibile raccogliere e analizzare dinamiche strutturali che caratterizzano il funzionamento dell'apparato statale locale, consentendo quindi di studiare i processi di *state building* sostenuti dall'esterno negli stati de facto della regione e compararli con altri contesti (Comai 2018d).

È importante sottolineare che alcuni di questi dati sono con tutta probabilità precisi, anche se raccontano solo parte della storia. Per esempio, non vi è alcun motivo di dubitare dei dati pubblicati dal fondo pensionistico russo nel caso dell'Abkhazia: le cifre presentate in questo articolo riflettono con ragionevole precisione il numero di persone che in Abkhazia riceve una pensione russa, e le somme coinvolte. Questi dati devono essere però analizzati in un contesto più complesso, ad esempio considerando il fatto che la maggior parte di quelle persone riceve anche una piccola pensione distribuita dal fondo pensionistico locale, che vi sono residenti (georgiani e non) che per vari motivi non hanno mai ottenuto il passaporto russo, mentre ve ne sono altri (tipicamente georgiani) che ricevono assistenza da parte georgiana. Inoltre, altre forme di assistenza esterna non legata allo stato protettore possono giocare un ruolo rilevante in vari settori: le attività di organizzazioni internazionali in Abkhazia non sono affatto trascurabili, né lo è l'assistenza diretta della diaspora armena al Nagorno Karabakh. Avere informazioni dettagliate riguardo ad alcuni settori di assistenza rappresenta comunque un tassello importante per comprendere meglio le dinamiche prevalenti in questi territori, consentendo quindi a *policy makers* di sviluppare politiche più mirate di interazione (*engagement*) con la popolazione che abita in queste aree e le autorità che de facto le controllano.

## Bibliografia

- Apsnypress (2011). «Zhiteli Abkhazii poluchaiushchie rossiiskie pensii, budut zaregistririvany po mestu fakticheskogo prozhivaniya v respublike». 4 maggio 2011. URL <https://bit.ly/2LpYjJ0> (2019-09-02).
- Apsnypress (2016). «Daur Kove naznachen ministrom inostrannykh del Abkhazii». 4 ottobre 2016. URL <http://apsnypress.info/news/daur-kove-naznachen-ministrom-inostrannykh-del-abkhazii/> (2019-09-02).
- Bakke, Kristin M.; O'Loughlin, John; Toal, Gerard; Ward, Michael D. (2014). «Convincing State-Builders? Disaggregating Internal Legitimacy in Abkhazia». *International Studies Quarterly*, 58(3), 591-607. DOI <https://doi.org/10.1111/isqu.12110>.
- Berg, Eiki; Kamilova, Sandra (2012). «How can a De Facto State be Distinguished from a Puppet State? Analysis of Transnistrian-Russian Relations and Dependencies». Kasekamp, Andres (ed.), *Estonian Foreign Policy Yearbook 2011*. Tallin: Estonian Foreign Policy Institute, 151-82. URL <http://www.evi.ee/old/lib/valispol2011.pdf> (2019-09-02).
- Broers, Laurence (2015). «Resourcing De Facto Jurisdictions: A Theoretical Perspective on Cases in the South Caucasus». *Caucasus Survey*, 3(3), 269-90. DOI <https://doi.org/10.1080/23761199.2015.1102450>.
- Broers, Laurence; Toal, Gerard (2013). «Cartographic Exhibitionism?». *Problems of Post-Communism*, 60(3), 16-35. DOI <https://doi.org/10.2753/PPC1075-8216600302>.
- Caspersen, Nina (2008). «Between Puppets and Independent Actors: Kin-state Involvement in the Conflicts in Bosnia, Croatia and Nagorno Karabakh». *Ethnopolitics*, 7(4), 357-72. DOI <https://doi.org/10.1080/17449050701618546>.
- Caspersen, Nina (2015). «Degrees of Legitimacy: Ensuring Internal and External Support in the Absence of Recognition». *Geoforum*, 66, November, 184-92. DOI <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.10.003>.
- Caspersen, Nina; Stansfield, Gareth R.V. (eds) (2011). «Theorizing Unrecognized States: Sovereignty, Secessionism and Political Economy». *Unrecognized States in the International System*. New York: Routledge. Exeter studies in ethno politics.
- Comai, Giorgio (2015). «Post-Soviet de Facto States Online». Schreiber, William; Kosienkowski, Marcin (eds), *Digital Eastern Europe*. Wrocław: KEW, 92-7.
- Comai, Giorgio (2017). «Quantitative Analysis of Web Content in Support of Qualitative Research. Examples from the Study of Post-Soviet De Facto States». *Studies of Transition States and Societies*, 9(1). URL <http://publications.tlu.ee/index.php/stss/article/view/346>.
- Comai, Giorgio (2018a). *What Is the Effect of Non-Recognition? The External Relations of de Facto States in the Post-Soviet Space* [PhD dissertation]. Dublin: Dublin City University. URL <http://doras.dcu.ie/22159/> (2019-09-02)
- Comai, Giorgio (2018b). «Conceptualising Post-Soviet de Facto States as Small Dependent Jurisdictions». *Ethnopolitics*, 17(2), 181-200. DOI <https://doi.org/10.1080/17449057.2017.1393210>.
- Comai, Giorgio (2018c). «Transnistria: nuovo presidente, che riflesso sui media?» *Osservatorio Balcani e Caucaso*. 18 giugno 2018. URL <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Transnistria/Transnistria-nuovo-presidente-che-riflesso-sui-media-188493> (2019-09-02).
- Comai, Giorgio (2018d). «Developing a New Research Agenda on Post-Soviet De Facto States». Frappi, Carlo; Ferrari, Aldo (a cura di), *Armenia, Cauca-*

- so e Asia Centrale. *Ricerche* 2018. Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 145-60. DOI <https://doi.org/10.30687/978-88-6969-279-6/009>. *Eurasiatica* 11.
- «Dogovor o družbe i sotrudnichestve mezhdou Respublikoi Bahskortostan i Respublikoi Abkhazii» (1994). URL [https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/c2d/rb\\_respublika-abkhaziya.pdf](https://economy.bashkortostan.ru/upload/iblock/c2d/rb_respublika-abkhaziya.pdf) (2019-09-02).
- Farniev, Zaur (2017). «V PRF po Severnoi Osetii po poddel'nym dokumentam pokhiliti 250 mln rublei». *Kommersant.ru*, 5 luglio 2017. URL <https://www.kommersant.ru/doc/3344053> (2019-09-02).
- Fondo Pensionistico russo (2017). «Oshchaya chislennost' poluchatelei rossiiskoi pensii, prozhivayushchikh za granitsej». Fondo Pensionistico russo, 10 novembre 2017. URL <http://www.pfrf.ru/opendata~7706016118-abroad> (2019-09-02).
- Gerrits, Andre W.M.; Bader, Max (2016). «Russian Patronage Over Abkhazia and South Ossetia: Implications for Conflict Resolution». *East European Politics*, 32(3), 297-313. DOI <https://doi.org/10.1080/21599165.2016.1166104>.
- Governo del Bashkortostan (1993). *O prieme v vuzy Respubliki Bashkortostan abiturientov iz Respubliki Abkhazia*. URL <http://docs.cntd.ru/document/441531910> (2019-09-02).
- Governo della Federazione russa (2015). *Rasporyazhenie*. URL <http://static.government.ru/media/files/gdB042WiVCg.pdf> (2019-09-02).
- Governo dell'Armenia (2009). *Decisione 184*. URL <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=50439> (2019-09-02).
- Governo dell'Armenia (2018). *Decisione 151-A*. URL <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=119943> (2019-09-02).
- Isachenko, Daria (2012). *The Making of Informal States: Statebuilding in Northern Cyprus and Transdnistria*. New York: Palgrave Macmillan. Rethinking peace and conflict studies.
- Khashig, Inal (2002). «Abkhaz Rush For Russian Passports». Institute for War and Peace Reporting, 27 June. URL <https://iwpr.net/global-voices/abkhaz-rush-russian-passports> (2019-09-02).
- King, Charles (2001). «The Benefits of Ethnic War: Understanding Eurasia's Unrecognized States». *World Politics*, 53(4), 524-52. DOI <https://doi.org/10.2307/25054164>.
- Kolstø, Pål (2006). «The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States». *Journal of Peace Research*, 43(6), 723-40. DOI <https://doi.org/10.1177/0022343306068102>.
- Kremlin.ru (2014). «Dogovor mezhdou Rossiiskoi Federatsiei i Respublikoi Abkhaziya o soyuznichestve i strategicheskome partnerstve». *Kremlin.ru*, 24 November 2014. URL <http://kremlin.ru/supplement/4783> (2019-09-02).
- Lynch, Dov (2004). *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*. Washington: US Institute of Peace Press.
- Makarychev, Andrey S. (1999). «Russian regions as international actors». *Demokratizatsiya*, 7(4). URL [https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/07-04\\_makarychev.pdf](https://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/07-04_makarychev.pdf) (2019-09-02).
- Ministero affari esteri russo (2016). «Soglashenie mezhdou rossiiskoi Federatsiei i respublikoi Yuzhnaya Osetiya o pensionnom obespechenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii, postoyanno prozhivayushchikh v respublike Yuzhnaya Osetiya». 25 novembre. URL [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/international\\_contracts/2\\_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/51774](http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-1/51774) (2019-09-02).

- Ministero dell'economia abkhazo (2017). «Investitsionnaya programma so-deistviya sotsial'no-e'konomicheskomu razvitiyu Respubliki Abkhaziya na 2017-2019 gody». URL <http://mineconom-ra.org/upload/iblock/48a/48a23d0c97d81daeeaa9fe4f30c578d4c.pdf> (2019-09-02).
- Nodia, Ghia (2002). «Putting the State Back Together in Post-Soviet Georgia». Beissinger, Mark R.; Young, Crawford (eds), *Beyond State Crisis? Postcolonial Africa and Post-soviet Eurasia in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Baltimore: Woodrow Wilson Center Press, 413-44.
- Ó Beacháin, Donnacha; Comai, Giorgio; Tsurtsumia-Zurabashvili, Ann (2016). «The Secret Lives of Unrecognised States: Internal Dynamics, External Relations, and Counter-recognition Strategies». *Small Wars & Insurgencies*, 27(3), 440-66. DOI <https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1151654>.
- Parlamentskaya Gazeta (2015). «Pensii zhivushchikh v Abkhazii rossiiyan stanut vyshe». *Parlamentskaya Gazeta*, 25 dicembre. URL <https://www.pnp.ru/social/2015/12/25/pensii-zhivushchikh-vabkhazii-rossiiyan-stanut-vyshe.html> (2019-09-02).
- Pegg, Scott; Kolstø, Pål (2015). «Somaliland: Dynamics of Internal Legitimacy and (Lack Of) External Sovereignty». *Geoforum*, 66, November, 193-202. DOI <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.09.001>.
- Rappresentante permanente dell'Azerbaijan alle Nazioni Unite (2016). «The situation in the occupied territories of Azerbaijan». URL <http://un.mfa.gov.az/files/file/N1626110.pdf> (2019-09-02).
- Rossotrudnichestvo (2017). «Kommentarii o khode provedeniya otborochnoi kampanii 2017/2018 uchebnogo goda v Respublike Abkhaziya». *Rossiiski tsentr nauki i kul'tury v Sukhume*, 3 marzo. URL <http://abh.rs.gov.ru/ru/news/8645> (2019-09-02).
- Russia's MFA (2015). «Soglashenie mezhdou Rossiiskoi Federatsii i Respublikoi Abkhaziya o pensionnom obespechenii grazhdan RF postoyanno prozi-vayushchikh v Respublike Abkhaziya». 14 aprile 2015. [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/international\\_contracts/2\\_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-2/43945](http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-2/43945) (2019-09-02).
- Sharafutdinova, Gulnaz (2003). «Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood». *Europe-Asia Studies*, 55(4), 613-29. DOI <https://doi.org/10.1080/0966813032000084028>.
- Sputnik Abkhazia (2018). «Finansovaya pomoshch Yuzhnoi Osetii i Abkhazii so storony Rossii». *Sputnik Abkhazia*, 6 agosto 2018. URL <https://bit.ly/2k01RJm> (2019-09-02).
- Studenikin, Aleksandr (2002). *Vneshnyaya politika Respubliki Abkhaziya v period postroyeniya nezavisimogo gosudarstva (1990-2000 g.g.)* [PhD dissertation]. Sukhumi: Sukhumi State University. URL [http://www.abkhaziya.org/books/polit\\_stud.html](http://www.abkhaziya.org/books/polit_stud.html) (2019-09-02).
- Toal, Gerard; O'Loughlin, John (2013). «Land for Peace in Nagorny Karabakh? Political Geographies and Public Attitudes Inside a Contested De Facto State». *Territory, Politics, Governance*, 1(2), 158-82. DOI <https://doi.org/10.1080/21622671.2013.842184>.
- Ufficio statistico dell'Abkhazia (2018). «2017 - Srednemesyachnaya zarobotnaya plata zanyatykh v otraslyakh e'konomiki». Ufficio statistico dell'Abkhazia, 8 agosto. URL [http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT\\_ID=285](http://ugsra.org/ofitsialnaya-statistika.php?ELEMENT_ID=285) (2019-09-02).

- Volkhonskiy, Mikhail; Zakharov, V.A.; Silaev, N. Yu. (a cura di) (2008). *Konflikty v Abkhazii i Yuzhnoi Osetii: dokumenty 1989-2006 gg.* Prilozhenie k «Kavkazskomu sborniku», vyp. 1. Moscow: Russkaya panorama.
- Waal, Thomas de (2018). «Uncertain Ground: Engaging With Europe's De Facto States and Breakaway Territories». Carnegie Europe, 3 December. URL <https://bit.ly/2B4zXkg3> (2019-09-02).
- Yuzhnaya Osetiya Segodnya (2017). «Eshche raz o pensionnom obespechenii grazhdan». *Yuzhnaya Osetiya Segodnya*, 6 aprile. URL <https://south-ossetia.info/eshhe-raz-o-pensionnom-obespechenii/> (2019-09-02).