

N. 28 - LUGLIO 2008

# La cooperazione alla sicurezza nella regione del Caucaso meridionale (1991-2008)

Carlo Frappi

## Programma Caucaso e Asia centrale

*Questo WP fa parte della Ricerca "Il Caucaso in una prospettiva europea", realizzata con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri.*

### Sintesi

Lo sviluppo della cooperazione internazionale alla sicurezza ha rappresentato, per le repubbliche del Caucaso, un vettore fondamentale del difficile processo di *state-building* inaugurato all'indomani della dissoluzione sovietica.

Strategicamente collocato nel cuore dello spazio eurasiatico, sul Caucaso hanno parallelamente finito per riverberarsi le più rilevanti questioni connesse alla ridefinizione del sistema internazionale post-bipolare, generando un cortocircuito tra dimensione interna e regionale di difficile risoluzione.

Sullo sfondo dei successivi allargamenti dell'Unione europea e della Nato, l'evoluzione della cooperazione alla sicurezza nell'area caucasica e l'analisi delle concause che ancora ne determinano la fragilità, rappresentano un'angolatura privilegiata per valutare la coerenza e l'efficacia degli esistenti meccanismi di cooperazione alla sicurezza regionali ed internazionali.

*Carlo Frappi è Research Fellow ISPI e Research Fellow dell'European Foreign and Security Policy Studies Programme.*

La cooperazione regionale alla sicurezza ha rappresentato per le repubbliche di Armenia, Georgia e Azerbaigian un vettore di fondamentale importanza per lo sviluppo di una politica estera dopo l'indipendenza. Strategicamente collocata nel cuore dell'Eurasia, la regione del Caucaso meridionale è stata direttamente interessata dall'insorgere di problematiche di sicurezza connesse alle più rilevanti questioni emerse nel quadro del sistema internazionale post-bipolare – dal controllo agli armamenti alla gestione delle crisi regionali, dalla lotta al terrorismo alla competizione per l'accesso alle risorse energetiche. L'intreccio di tali problematiche ha peraltro fatto sì che nella regione caucasica finissero per riverberarsi le problematiche connesse alla ridefinizione del ruolo e delle prerogative dei principali attori della comunità internazionale, fossero essi attori statali – Russia, Turchia, Iran – o meno – Nato, Osce e, progressivamente, l'Ue.

È in questo complesso quadro d'insieme che le classi dirigenti post-sovietiche delle repubbliche del Caucaso meridionale hanno dovuto definire il proprio interesse nazionale e le strategie di politica estera all'indomani del conseguimento dell'indipendenza. D'altro canto, la mancanza di esperienza dei nuovi decisori politici nella gestione di una statualità indipendente, l'assenza di una cultura di programmazione strategica e di formulazione di coerenti linee guida di politica estera, ha reso più difficoltosa la loro azione tanto su un piano interno, quanto internazionale. Tale considerazione, come efficacemente sottolineato da Rondeli, ha comportato due ordini di conseguenze che risultano centrali per la comprensione dello sviluppo della cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale<sup>1</sup>. L'inesperienza delle classi dirigenti ha comportato, per una lunga fase, una spiccata incertezza riguardo agli obiettivi da perseguire in funzione della tutela dell'interesse nazionale. Da ciò è derivata la tendenza a sovrastimare alcune minacce alla sicurezza e a sottovalutarne altre, mancando spesso di cogliere gli elementi centrali di una visione e programmazione strategica che ha finito per essere basata principalmente sulla memoria storica, in stretta relazione con le linee di divisione etnica che essa comportava. D'altro canto, in un pericoloso cortocircuito tra dimensione interna ed esterna, la memoria storica diveniva elemento centrale di una ridefinizione identitaria nazionale che sostituiva alla screditata identità sovietica una forma aggressiva di nazionalismo etnico<sup>2</sup>.

È dunque su questo sfondo che si generavano e divampavano i conflitti etno-territoriali<sup>3</sup> nelle regioni georgiane dell'Ossetia meridionale e Abkhazia e nella regione azera a maggioranza armena del Nagorno-Karabakh. Simili per concause, tali conflitti hanno mostrato una sostanziale analogia anche in relazione ai rispettivi andamenti. A una fase di scontro e di vittoria militare da parte delle forze separatiste tra il 1991-92 e il 1994, è seguito un accordo per il cessate-il-fuoco che, in mancanza di un successivo

<sup>1</sup> A. RONDELI, *Security Threats in the Caucasus: Georgia's View*, in «Perceptions», vol. 3, n. 2, 1998, p. 43.

<sup>2</sup> Sull'affermazione del nazionalismo di matrice etnica nei paesi post-totalitari, con specifico riferimento al ruolo rivestito, per la sua formulazione, dalla dottrina e dalla pratica dell'*internazionalismo proletario* di matrice sovietica, si veda G. STAROVOITOVA, *Sovereignty after Empire Self-Determination Movements in the Former Soviet Union*, United States Institute of Peace, in «Peaceworks», n. 19, 1996, pp.1-6.

<sup>3</sup> Il riferimento va, nella definizione di Streleckij, a quelle «controversie accese in nome di etnie o gruppi etnici e riguardanti il diritto di abitare, possedere o amministrare questo o quel territorio», cit. in E. PAIN, *Analisi comparativa e valutazione del rischio di conflitti etnopolitici lungo le frontiere russe*, in P. SINATTI (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, Torino, Fondazione Agnelli, 2000, p. 81.

accordo di pace, ha finito per “congelare” la situazione sul campo al 1994, creando così delle entità statali *de facto*, soggette a una sovranità meramente nominale da parte di Baku e Tbilisi.

Lungi dall'esaurirsi nella questione dei conflitti congelati, il deficit di sicurezza che ha caratterizzato e ancora accompagna il percorso indipendentistico delle repubbliche caucasiche è multiforme. Esso comprende problematiche di natura tanto interna, quanto transfrontaliera. Problematiche diverse e strettamente connesse tra loro che vanno dalla lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, al traffico internazionale di sostanze stupefacenti e di individui, sino alla lotta al terrorismo. Sono tuttavia soprattutto i conflitti congelati che, oltre alle evidenti ricadute sulle citate minacce alla sicurezza regionale, minano le fondamenta dell'effettività del potere statale nell'esercizio delle proprie funzioni sovrane e restano alla base del deficit di sicurezza del Caucaso meridionale. Pesante ipoteca sulla strada del pieno radicamento delle istituzioni statali ormai indipendenti, essi rappresentano al contempo un ostacolo apparentemente insormontabile sul percorso che porta alla piena integrazione delle repubbliche caucasiche nelle istituzioni internazionali di matrice euro-atlantica. D'altro canto, le periodiche violazioni dei cessate-il-fuoco, così come la stessa retorica dei governi regionali, dimostrano l'erroneità dell'assunto del congelamento dei conflitti caucasici. Tale congelamento sembra dunque riguardare principalmente i negoziati per la loro risoluzione definitiva e, parallelamente, lo sviluppo di efficaci misure di *confidence-building*.

La portata regionale dei conflitti congelati è ulteriore elemento che concorre a determinarne la centralità rispetto alla più ampia sicurezza dell'area caucasica. Una portata regionale che appare conseguenza diretta della natura ambivalente dei conflitti caucasici. In linea di prima approssimazione, essi rappresentano infatti classici conflitti intra-statali determinati dalla contrapposizione tra la lotta indipendentistica di una minoranza etnica maggioritaria in una porzione di territorio statale, e la resistenza del potere centrale. In tutti e tre i casi, tuttavia, è presente una più o meno accentuata dimensione inter-statale che, regionalizzandoli, ne ha reso più ardua la risoluzione. Nel caso del Nagorno-Karabakh, il sostegno della madrepatria armena ai separatisti è stato evidente e, per diversi aspetti, dichiarato. Nel caso dei conflitti in Ossetia meridionale e Abkhazia, i separatisti hanno beneficiato del più celato sostegno proveniente dalla Russia, che ha conferito a essi una connotazione assimilabile a quella di una “guerra per procura”<sup>4</sup>.

Su questo sfondo è comprensibile che lo sviluppo della cooperazione alla sicurezza nell'area transcaucasica si sia sin dall'inizio incentrato – e per certi versi bloccato – principalmente sul nodo della risoluzione dei conflitti. Obiettivo della presente trattazione non è tuttavia quello di ripercorrere le tappe dei negoziati per la risoluzione dei conflitti caucasici, quanto piuttosto mettere in luce i successivi e spesso confliggenti approcci della comunità internazionale e dei suoi singoli membri nei confronti della cooperazione alla sicurezza nella regione del Caucaso meridionale. La sua evoluzione rappresenta infatti, per questa via, un'angolazione privilegiata attraverso la quale esaminare lo stesso sviluppo e affermazione della politica estera dei principali attori

---

<sup>4</sup> Sul ruolo di Mosca nel conflitto in Abkhazia, *Georgia/Abkhazia: Violations of the Laws of War and Russia's Role in the Conflict*, in «Human Rights Watch Arms Project», vol. 7, n. 7, 1995.

regionali, così come l'evoluzione istituzionale e operativa delle più importanti organizzazioni internazionali operanti nell'area.

### 1. *Nascita ed evoluzione della cooperazione alla sicurezza nel Caucaso meridionale*

Il conseguimento dell'indipendenza da parte delle repubbliche caucasiche non ha comportato la completa rottura dell'isolamento internazionale nel quale esse erano state relegate nel contesto sovietico. La prima fase del percorso di Armenia, Georgia e Azerbaigian dopo l'indipendenza si è espletata in un quadro internazionale caratterizzato dalla sovrapposizione e interconnessione di una serie di fenomeni che hanno contribuito a un'esclusione di fatto dell'area caucasica rispetto alla cooperazione internazionale alla sicurezza.

In primo luogo, la possibilità di un coerente ed efficace intervento nel Caucaso meridionale era ostacolata dal processo di ridefinizione delle finalità e prerogative d'azione delle principali organizzazioni internazionali operanti nel settore della sicurezza dell'area eurasiatica – dalla Nato alla Csce sino alla Ueo. Su questo sfondo si evidenziò, parallelamente, la mancanza di riformulazione strategica della politica regionale dei principali attori statali, alle prese, nei primi anni '90, con la difficile crisi balcanica e con la ridefinizione dei rapporti con i paesi europei già membri del Patto di Varsavia. A queste priorità, si aggiungeva inoltre la non secondaria volontà di non creare motivi d'attrito che potessero ostacolare l'avvio del dialogo con la Federazione russa, il cui interesse verso l'area ex-sovietica veniva così, indirettamente, riconosciuto e legittimato. È stato quest'ultimo il caso, in particolare, degli Stati Uniti. Si fa qui riferimento alla cosiddetta politica di *Russia First* perseguita per buona parte della prima Amministrazione Clinton, e propugnata dall'allora segretario di stato Strobe Talbott<sup>5</sup>.

Su questo sfondo, la volontà di approfondire la cooperazione regionale in materia di sicurezza restò, almeno sino al 1994, prerogativa dell'azione dei due principali attori dell'area. Il riferimento va alla Turchia e alla Russia, per le quali una più profonda influenza regionale risultava di vitale importanza nel processo di ridefinizione del proprio ruolo internazionale post-bipolare.

Se per Mosca il vettore regionale di politica estera rispondeva principalmente alla volontà di non perdere l'influenza sugli Stati di Nuova Indipendenza (Sni), evitando al contempo che altri attori internazionali potessero acquisirne<sup>6</sup>, per Ankara esso si collocava invece nel più ampio contesto del cosiddetto *double coupling*<sup>7</sup>. Nella

---

<sup>5</sup> Sulla politica di *Russia First*, A. CHAYES, L. OLSON, G. RAACH, *The Development of U.S. Policy Toward the Former Soviet Union*, in A. ARBATOV, A. CHAYES, L. OLSON (a cura di), *Managing Conflict in the Former Soviet Union: Russian and American Perspectives*, Cambridge-London, MIT Press, 1997, pp.493-536.

<sup>6</sup> Sulla politica estera russa verso l'estero vicino nella fase 1991-1994, si veda D. TRENIN, *Russian Security Interests and Policies in the Caucasian Region*, in B. COPPIETERS (a cura di), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruxelles, VUB Press, 1996, <http://www.poli.vub.ac.be>.

<sup>7</sup> I.O. LESSER, *Beyond 'Bridge or Barrier': Turkey's Evolving Security Relations with the West*, in A. MAKOVSKY, S. SAYARI (a cura di), *Turkey's New World: Changing Dynamics in Turkish Foreign Policy*, Washington D.C., The Washington Institute for Near East Policy, 2000, p. 205; nel medesimo senso, H.

necessità, cioè, di attivo perseguimento del proprio interesse nazionale su un piano regionale, sullo sfondo di un rilancio dei rapporti con i tradizionali partner occidentali, sino ad allora principalmente fondati sul ruolo di baluardo rispetto all'espansionismo sovietico verso gli scacchieri mediterraneo e mediorientale. In questo senso, il tentativo turco di porsi alla guida di nuovi meccanismi di cooperazione regionale, colmando il vuoto di potere generatosi all'indomani della dissoluzione sovietica, rispondeva appieno alla spinta proveniente, in tale direzione, dalle principali cancellerie occidentali<sup>8</sup>.

Fu dunque la Turchia, nell'ottobre 1992, a propugnare il primo compiuto tentativo di predisposizione di un meccanismo di cooperazione regionale per l'area del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale – attraverso il primo “summit turco” di Ankara. Frutto della volontà della Turchia di assicurarsi il sostegno degli Stati di nuova indipendenza (Sni) rispetto a una piattaforma comune di politica internazionale e regionale confacente ai propri interessi, il summit fallì significativamente proprio in relazione alla mancanza di accordo sul nodo dei conflitti caucasici. Rispetto al conflitto in Nagorno-Karabakh, i partecipanti al summit non solo non appoggiarono la proposta azera – sostenuta dalla Turchia – di intraprendere azioni concrete contro l'occupante armeno ma, più significativamente, rifiutarono anche di rilasciare una dichiarazione di aperta condanna dell'occupazione<sup>9</sup>. La mancanza di accordo segnalava, prima ancora della scarsa credibilità del ruolo-guida immaginato dalla Turchia nell'area post-sovietica, la netta ritrosia degli Sni a prendere posizione in senso contrario agli interessi di quella Russia che sembrava allora l'unico attore in grado di garantire efficacemente la sicurezza regionale e la stabilità dei governi post-independentistici.

D'altro canto, il summit seguiva di pochi mesi la crisi russo-turca del maggio 1992 sul Nagorno-Karabakh, nel corso della quale l'assunzione da parte di Ankara di una dura posizione filo-azera, aveva indotto Mosca a ricorrere all'esplicita minaccia militare alla Turchia<sup>10</sup>. La crisi aveva dunque evidenziato, da un lato, la portata regionale e il potenziale di allargamento del conflitto azero-armeno e, dall'altro, la determinazione di Mosca di non lasciare spazi di iniziativa diplomatica nell'area caucasica ad attori regionali considerati ostili.

---

KRAMER, *A Changing Turkey: The Challenge to Europe and the United States*, Washington, Brookings Institution Press, 2000, pp. 93-94.

<sup>8</sup> Nel contesto regionale così determinatosi, la proposizione di un “modello turco” di sviluppo basato sui precetti della democrazia, del secolarismo e del libero mercato, appariva infatti il miglior antidoto tanto a un possibile ritorno dell'influenza russa, quanto a un'espansione dell'influenza del modello iraniano. Per un'analisi della politica estera turca verso gli Sni si veda P. ROBINS, *Between Sentiment and Self-Interest: Turkey's Policy Toward Azerbaijan and the Central Asian States*, in «Middle East Journal», vol. 47, n. 4, 1993, pp.593-610; G. WINROW, *Turkey in Post-Soviet Central Asia*, London, Royal Institute of International Affairs, 1995; M. AYDIN, *Turkey and Central Asia: Challenges of Change*, in «Central Asian Survey», vol. 15, n. 2, 1996, pp.157-177.

<sup>9</sup> Sul summit di Ankara, si veda P. ROBINS, *Suits and Uniform: Turkish Foreign Policy since the Cold War*, London, Hurst & Co., 2003, pp.284-288.

<sup>10</sup> A seguito delle imponenti manifestazioni interventiste di piazza del marzo 1992 a Istanbul e alla successiva violazione armena di un accordo per il cessate-il-fuoco, in maggio il presidente Ozal minacciava l'intervento militare a tutela del territorio azero. L'immediata risposta russa fu affidata al comandante in capo delle forze nucleari della Csi, maresciallo Shaposhnikov, che dichiarava che una simile azione «will obviously place us on the verge of a Third World War». P.V. PRY, *War scare: Russia and America on the nuclear brink*, Westport, Praeger, 1999, p.119.

È su tale sfondo che il Cremlino predisponeva meccanismi di cooperazione alla sicurezza russo-centrici nello spazio post-sovietico e inaugurava il proprio ruolo di *peacekeeper* e mediatore nei conflitti caucasici<sup>11</sup>. Patrocinati, tra il 1992 e il 1994, gli accordi per il cessate-il-fuoco per i tre conflitti, Mosca includeva nel negoziato il lancio di attività di *peacekeeping* sotto l'egida della Comunità degli stati indipendenti (Csi) per l'Abkhazia e l'Ossetia meridionale. Significativamente, in parallelo ai negoziati, Azerbaigian e Georgia entravano a far parte del Trattato di sicurezza collettiva (Tsc) siglato nel maggio 1992 da Russia, Armenia, Kazakistan, Kirgizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Le repubbliche caucasiche, inoltre, negoziavano con Mosca lo stazionamento di basi militari russe nel proprio territorio, nel quadro di un programma per il pattugliamento congiunto delle frontiere esterne della Csi – possibilità scongiurata nel solo caso dell'Azerbaigian attraverso la mancata ratifica parlamentare dell'accordo.

Le attività di *peacekeeping* russe nel Caucaso meridionale, così come nel più ampio spazio post-sovietico, hanno rappresentato uno strumento chiave nella politica regionale di Mosca. Attraverso esse il Cremlino ha ottenuto una legittimazione di fatto del proprio intervento militare nell'*estero vicino* a tutela dei propri interessi nazionali. Lo stretto legame tra la tutela dell'interesse nazionale russo e la presenza militare nello spazio post-sovietico veniva d'altro canto esplicitato attraverso due documenti strategici predisposti e approvati tra l'aprile e il novembre 2003, il Documento sulla politica estera e la dottrina militare<sup>12</sup>. I due documenti fondavano significativamente la regionalizzazione del concetto di sicurezza nazionale russa, la principale minaccia che veniva identificata nell'instabilità in prossimità dei confini nazionali. Un'instabilità passibile di tradursi, da un lato, nella recrudescenza del fondamentalismo islamico e, d'altro lato, nell'integrazione degli Sni nei meccanismi di cooperazione di matrice euro-atlantica, al di fuori di un coinvolgimento russo. Che la dottrina militare russa facesse riferimento, in tale contesto, ai conflitti interni alla Federazione, dimostra peraltro lo stretto legame tra l'instabilità dei due versanti – meridionale e settentrionale – del Caucaso. In questo senso, una gestione dei conflitti sud-caucasici contraria agli interessi di Mosca, poteva comportare il rischio di ingerenza internazionale negli stessi affari interni russi, le cui dinamiche riproducevano da vicino quelle del Caucaso meridionale<sup>13</sup>. Su questo sfondo, la protezione dell'integrità nazionale russa implicava la necessità, in primo luogo, di bloccare i conflitti armati regionali, impedendone l'allargamento e – al tempo stesso – l'internazionalizzazione. Secondariamente, veniva sottolineata la necessità di propugnare una più decisa integrazione dello spazio post-sovietico attraverso la Csi e i suoi meccanismi di cooperazione, concentrandosi sulla protezione congiunta dei suoi confini esterni – ricreando, in sostanza, uno spazio di sicurezza "interna" assimilabile a quello già sovietico. La protezione delle minoranze

---

<sup>11</sup> Per l'iniziale evoluzione delle attività russe di *peacekeeping*, R. ALLISON, *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, Chaillot Paper n. 18, EU Institute for Security Studies, Paris, November 1994.

<sup>12</sup> Su predisposizione e approvazione dei due documenti, S. CROW, *Russia asserts its strategic agenda*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 50, December 17, 1993.

<sup>13</sup> Non va dimenticato, in questo quadro, che la questione cecena emergeva con tutto il suo potenziale centrifugo già nel 1991, attraverso la dichiarazione unilaterale d'indipendenza e la ricerca di sostenitori regionali – primi tra tutti la Turchia. In questa prospettiva vanno lette le visite effettuate dal leader ceceno Dudayev, a partire dal 1991, in Turchia, in Azerbaigian e a Cipro del nord. Si veda, ad esempio, *Chechen leader's hopes for economic cooperation with Turkey and TRNC*, in «BBC Summary of World Broadcasts», September 30, 1992.

russe stanziato nell'estero vicino rappresentava l'ultimo corollario della strategia russa e, al contempo, un ulteriore elemento di ingerenza negli affari interni degli Sni.

La rilevanza attribuita dalla Russia alla cooperazione alla sicurezza nello spazio post-sovietico, così come la volontà di legittimare la propria presenza militare in esso, si manifestava d'altro canto attraverso il tentativo di ottenere una legittimazione di diritto, sul piano internazionale, per la propria "speciale posizione" nella cooperazione alla sicurezza caucasica<sup>14</sup>. Una legittimazione che avrebbe definitivamente sancito la confusione tra intervento militare e azioni di *peacekeeping*<sup>15</sup>, permettendo alla Russia, non secondariamente, di escludere le truppe di *peacekeeping* dispiegate nell'area dal computo dei contingenti dispiegabili nella *flank zone* del Caucaso dal trattato sulle Forze Convenzionali in Europa (Cfe) del 1990<sup>16</sup>. Sebbene la legittimazione *de jure* del ruolo di Mosca nella cooperazione alla sicurezza del Caucaso meridionale non sia stata accordata al Cremlino, è altrettanto vero che, alla mancanza di alternative di cooperazione in capo alle repubbliche caucasiche, si affiancava una legittimazione *de facto* del ruolo "speciale" russo nel quadro dei meccanismi di cooperazione alla sicurezza internazionali.

Il progressivo coinvolgimento di organizzazioni internazionali – Csce/Osce e Onu – nella gestione dei conflitti del Caucaso meridionale<sup>17</sup>, rimanendo largamente inefficace rispetto alla risoluzione delle loro cause e conseguenze profonde, non è infatti servito a rompere l'isolamento internazionale delle repubbliche caucasiche rafforzando, al contrario, il ruolo di Mosca nella loro gestione. D'altro canto, ciò è dipeso in larga misura proprio dalla presenza – in qualche modo d'intralcio ai negoziati – della Federazione russa nei principali organi preposti a intraprendere azioni concrete nell'area, dal Consiglio di Sicurezza dell'Onu sino al Consiglio Permanente dell'Osce. La debolezza della cooperazione internazionale alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale è d'altro canto emersa in tutta evidenza, sul finire del 2004, in relazione a quello che sino

---

<sup>14</sup> Si veda, S. CROW, *Russia Seeks Leadership in Regional Peacekeeping*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 15, April 9, 1993; P. LEWIS, *Russia Seeking U.N. Backing for Caucasus Force*, in «New York Times», May 27, 1994.

<sup>15</sup> Che la presenza militare russa nelle zone di conflitto del Caucaso meridionale fosse assimilabile a un intervento militare piuttosto che a un'azione di *peacekeeping*, nella sua accezione tradizionale, risulta evidente nelle stesse prerogative assicurate alle sue forze. Esse consistevano, specificamente, nella possibilità di: a) intervenire in aree di conflitto prima della cessazione delle ostilità; b) includere parti in conflitto nelle attività di *peacekeeping*; c) avere a disposizione armamento pesante; d) diritto di attaccare anche non in funzione meramente difensiva. E. HOLOBOFF, *Russian view on military intervention: benevolent peacekeeping, Monroe doctrine, or neo-imperialism?*, in L. FREEDMAN (a cura di) *Military Intervention in European Conflicts*, Oxford, Blackwell, 1994, p.162.

<sup>16</sup> Per l'analisi delle problematiche che emergevano rispetto all'applicazione e alla revisione del Trattato Cfe, R.A. FALKENRATH, *The CFE Flank Dispute: Waiting in the Wings*, in «International Security», vol. 19, n. 4, 1995; G. AYBET, *The CFE Treaty: The Way Forward For Conventional Arms Control In Europe*, in «Perceptions», vol. 3, n. 4, 1996; R. HUBER, *NATO Enlargement and CFE Ceilings: A Preliminary Analysis in Anticipation of a Russian Proposal*, in «European Security», vol. 5, n. 3, 1996.

<sup>17</sup> All'Osce è demandata la responsabilità principale dei negoziati per la risoluzione dei conflitti in Ossetia meridionale e nel Nagorno-Karabakh. In Ossetia, la missione Osce è stata inaugurata nel dicembre 1992 con la finalità di assistere il governo georgiano nella predisposizione del negoziato e con attività finalizzate alla democratizzazione, riforma giudiziaria e tutela dei diritti umani. Rispetto al Nagorno-Karabakh, l'organizzazione ha lanciato, nel marzo 1992, il "Processo di Minsk" per la predisposizione dei negoziati di pace azero-armeni. A Baku come a Erevan, sono attivi uffici Osce impegnati in attività di *confidence-building* e democratizzazione. In Abkhazia, a partire dal luglio 1993, è invece l'Onu a monitorare il cessate-il-fuoco – attraverso l'Unomig – e a guidare il "Processo di Ginevra" per la risoluzione del conflitto.

ad allora era stato, probabilmente, il suo maggior successo. Il riferimento va alla missione di monitoraggio del confine russo-georgiano lanciata, sotto l'egida Osce nel dicembre 1999. Con un atto unilaterale, legittimato dalle prerogative a essa concesse dalle procedure Osce, la Russia ha rifiutato di estendere il mandato internazionale accordato all'organizzazione, decretando la fine della missione al 31 dicembre 2004<sup>18</sup>.

La nascita e i primi passi della cooperazione alla sicurezza nel Caucaso meridionale si sono dunque verificati all'interno dello schema politico-istituzionale predisposto e propugnato da Mosca. Uno schema sulla cui affermazione ha pesato in maniera decisiva – prima ancora dell'inabilità della Turchia a proporre concrete alternative istituzionali – la totale inazione delle cancellerie europee e una politica di *Russia First* statunitense che finì per tradursi in un sostanziale *laissez faire* nei riguardi di Mosca<sup>19</sup>. Uno schema di cooperazione alla sicurezza tanto più rilevante, d'altro canto, in ragione della considerazione che l'attuale configurazione della sicurezza caucasica – e in particolar modo della gestione dei conflitti – rispecchia ancora, nelle sue caratteristiche fondamentali, la realtà geopolitica dei primi anni '90. Tale considerazione è valida tanto in relazione al significato profondo dagli Sni attribuito all'integrazione propugnata dalla Russia, quanto in relazione all'attuale gestione dei conflitti, quanto, infine, alla percezione russa di minaccia alla propria sicurezza nazionale rappresentata dalla instabilità dell'area e dalla possibile sua gestione da parte di organizzazioni euro-atlantiche.

### 1.1 L'internazionalizzazione della sicurezza nel Caucaso meridionale

La rottura dell'isolamento internazionale degli Sni caucasici non è dunque derivata dai tentativi d'internazionalizzazione della gestione dei rispettivi conflitti ma, piuttosto, dalla conclusione della politica statunitense di *Russia First*. Sullo sfondo della ridefinizione delle strategie regionali statunitensi, il progressivo superamento del *Russia First* – a cavallo tra il 1993 e il 1994 – contribuì infatti ad aprire nuovi spazi internazionali per l'azione delle repubbliche caucasiche interessate a una più profonda interazione con le istituzioni di matrice euro-atlantica. Ciò riguardò principalmente la Georgia e l'Azerbaijan, la cui volontà di presa di distanza dalla sistematizzazione russo-centrica dello spazio post-sovietico era – al contrario del caso armeno – fortemente sentita.

Sulla possibilità di apertura di un dialogo in materia di sicurezza con l'occidente influì inoltre, in maniera non secondaria, anche la relativa stabilizzazione della situazione interna ai due paesi. Superata la fase "calda" dei conflitti etno-territoriali e, nel caso

<sup>18</sup> R. EGGLESTON, *Russia/Georgia: Moscow Vetoes OSCE's Border-Monitoring Mission*, in «RFE/RL Research Report», December 30, 2004.

<sup>19</sup> Criticando indirettamente la politica russa della Casa Bianca, il presidente turco Demirel – che molto aveva investito nel tentativo di rompere l'isolamento internazionale degli Sni – affermava nel 1993: «The governments of Azerbaijan and other states complain about the Russian mingling in the region even if this is not the official Russian policy. Today, Moscow is not subject to an official accusation. But there is suspicion. It is not possible to constitute peace in the world by pushing Russia away but it is also not possible to reach any point by conceding the independent states to Russia, either». Suleyman Demirel, cit. in G. OZCAN, *Doksanli Yillarda Turkiye'nin Degisen Guvenlik Ortami* [Il mutamento del contesto della sicurezza in Turchia nel corso degli anni '90], in G. OZCAN, S. KUT (a cura di), *En Uzun Onyil: Turkiye'nin Ulusal Guvenlik ve Dis Politika Gundeminde Doksanli Yillar* [I dieci anni più lunghi: la Politica estera e di sicurezza turca nel corso degli anni '90], Istanbul, Boyut Yayinlari, 1998, p. 21.

georgiano, la sanguinosa guerra civile del 1991-'93, Baku e Tbilisi, sullo sfondo di un importante ricambio governativo<sup>20</sup>, potevano aprire un più coerente processo di *state-building*. Un processo che appariva allora tanto più agevole in relazione alla conclusione del primo contratto internazionale per lo sfruttamento dei giacimenti caspici dell'Azerbaijan<sup>21</sup>, che comportava la possibilità di trasporto energetico lungo una rotta azero-georgiana verso i mercati occidentali attraverso il Mar Nero o la Turchia.

D'altro canto, ad aprire nuovi spazi alla politica estera degli Sni contribuì un ulteriore fattore, individuabile come centrale nello sviluppo della cooperazione regionale. Il riferimento va alla campagna militare lanciata dalla Russia in Cecenia nel dicembre 1994, il cui fallimento segnò un netto arretramento della presa di Mosca sull'estero vicino, una perdita di credibilità che avrebbe avuto importanti ripercussioni sui rapporti con gli stati dell'area<sup>22</sup>. Conseguenza peraltro naturale in considerazione del valore centrale che la componente politico-militare aveva rivestito nella strategia russa rispetto agli Sni. Maturava così tra questi ultimi un cambio di percezione rispetto al vicino russo, economicamente troppo fragile per prospettare coerenti piani di sviluppo e politicamente troppo debole per costituire, nel breve periodo, una minaccia militare<sup>23</sup>.

È su tale sfondo che si collocava dunque la formulazione di una strategia statunitense nei confronti degli Sni, inserita significativamente nel quadro della progressiva trasformazione della Nato da alleanza difensiva a più ampio meccanismo di cooperazione per la sicurezza e la stabilità dell'area eurasiatica. In occasione del summit della Nato di Bruxelles, del gennaio 1994, veniva così lanciato il progetto della *Partnership for Peace (PfP)*<sup>24</sup>, esplicitamente rivolto a colmare il vuoto di sicurezza determinatosi con la dissoluzione dell'Unione Sovietica – ancora oggi principale strumento istituzionale di cooperazione tra l'Alleanza Atlantica e le repubbliche del

---

<sup>20</sup> Il ricambio governativo che portava Aliyev e Shevardnadze alla presidenza azera e georgiana – in luogo rispettivamente di Elchibey e Gamsakhurdia – segnava il passaggio di consegne della classe politica che aveva traghettato i paesi al di fuori dell'orbita sovietica con una ricetta fatta di nazionalismo anti-russo e filo-occidentale che aveva finito per esacerbare le contraddizioni interne a essi. In sostituzione di quelli che Kuzio ha definito «radical westernizer», la guida dei paesi veniva affidata a *pragmatic westernizers*, i quali, pur mantenendo fermo l'obiettivo di rafforzamento dell'indipendenza attraverso l'avvicinamento alle strutture di matrice euro-atlantica, riconoscevano tuttavia la necessità di un più aperto atteggiamento nei confronti di Mosca e della Csi. T. KUZIO, *Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM*, in «European Security», vol. 9, n. 2, 2000, pp. 81-82.

<sup>21</sup> Il riferimento va al «contratto del secolo» con il quale, nel settembre 1994, il governo azero concedeva al consorzio internazionale dell'Azerbaijan International Oil Company (Aioc) i diritti di sfruttamento di tre giacimenti caspici.

<sup>22</sup> Sul punto, S. BLANK, *Russia and Europe in the Caucasus*, in «European Security», vol. 4, n. 4, 1995, p. 638. Per una più approfondita analisi si veda A. LIEVEN, *Chechnya: The Tombstone of Russia's Power*, New Haven, Yale University Press, 1998.

<sup>23</sup> Sottolineava, a tal proposito, S. Blanck: «What clearly emerges from Chechnya is that for the first time in modern history Russia no longer has anything to offer Asia, neither a legitimating culture of ideological principle to go along with its force in creating order and coopting local elites in Asia [...] Russia cannot easily maintain even its own integrity, not to mention that of the CIS for which it claims to be guarantor. This discrepancy between Russia's stated strategic objectives and actual means is a ticking bomb that will create an immense explosion across Eurasia», in S. BLANCK, *Russia and Europe in the Caucasus*, in «European Security», vol. 4, n. 4, 1995, p. 638.

<sup>24</sup> Per un punto di vista coevo sul ruolo della PfP nella progressiva evoluzione istituzionale della Nato, S. SLOAN, *NATO's Future: Beyond Collective Defense*, Institute for National Strategic Studies, McNair Paper 46, 1995.

Caucaso meridionale. La Pfp rappresenta un meccanismo di consultazione e cooperazione bilaterale tra la Nato e i paesi già membri del Patto di Varsavia finalizzato «to develop, over the longer term, forces that are better able to operate with those of the members»<sup>25</sup>. Un obiettivo, quest'ultimo, tanto più significativo se letto alla luce della contemporanea approvazione del *Combined Joint Task Force Concept*, designato a fornire all'Alleanza uno strumento flessibile per operazioni di *peacekeeping* aperte alla partecipazione di stati non membri<sup>26</sup>. Inoltre, pur non estendendosi ai partecipanti alla Pfp le garanzie di sicurezza proprie dei membri della Nato, questi ultimi si impegnavano «to consult with any active participant in the Pfp if that partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security»<sup>27</sup>.

Georgia, Azerbaigian e Armenia aderivano alla Pfp rispettivamente nel marzo, maggio e ottobre 1994. La prontezza con la quale le repubbliche caucasiche aderivano alla Pfp è segnale della profonda valenza che essi attribuivano alla possibilità di sviluppo della cooperazione istituzionale con la Nato. D'altro canto, che Erevan non sospendesse la partecipazione alla Pfp nel 1995, in linea con l'azione russa e bielorusa all'indomani della pubblicazione del primo studio sull'allargamento dell'Alleanza, dimostra appieno come la stessa Armenia attribuisse un valore profondo a tale cooperazione, al di là dello stretto rapporto che la legava a Mosca in materia di cooperazione alla sicurezza.

Il coinvolgimento degli Sni nella trasformazione istituzionale della Nato si concretizzò, nel maggio 1997, anche attraverso la loro inclusione nell'*Euro-Atlantic Partnership Council* (Eapc). Rivolto alla consultazione politica dei partner dell'organizzazione in relazione alla predisposizione di iniziative regionali della Nato, l'Eapc abbracciava temi di più ampio respiro rispetto a quelli, di natura prevalentemente tecnica, sino ad allora trattati nell'ambito della Pfp. A conferire maggior significatività all'Eapc contribuì, d'altro canto, la visita compiuta, in febbraio, dal segretario generale Solana in Georgia, Azerbaigian e Armenia, nel corso della quale veniva dichiarata la volontà di coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica nella gestione dei rispettivi conflitti interni. Benché tale disponibilità non si concretasse in un'effettiva modifica dei meccanismi multilaterali già in piedi sotto l'egida Osce e Onu, essa testimoniava tuttavia la necessità di offrire alle repubbliche caucasiche alternative negoziali rispetto alla risoluzione dei conflitti<sup>28</sup> e, contemporaneamente, la progressiva inclusione dell'area e

---

<sup>25</sup> Ulteriori obiettivi del programma erano «to facilitate transparency in national defence planning and budgeting processes; to ensure democratic control of defence forces; to maintain the capability and readiness to contribute to operations under the authority of the United Nations and/or the responsibility of the OSCE; to develop cooperative military relations with NATO, for the purposes of joint planning, training and exercises, in order to strengthen ability of Pfp participants to undertake mission in the field of peacekeeping, search and rescue, humanitarian operations, and others as may subsequently be agreed», North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, Bruxelles, 2001, p. 68.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 253-255.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p.67.

<sup>28</sup> Sottolineava, a questo proposito, l'allora presidente della Commissione sicurezza e difesa del parlamento georgiano: «countries of the South Caucasus are closely monitoring the processes of conflict resolution that take place all around the world. But most interesting to us are those activities conducted by the North Atlantic Alliance. The desire and inspiration of NATO's help in settling conflicts in Europe is highly evaluated and respected in the Southern Caucasus. The participation of only one state in solving the existing ethnic conflicts turned out to be counterproductive. [...] Russia's willingness to be the mediator in regional conflicts is just a means to increase its influence and keep her military presence in the region. That's why the countries of the region try to change the format of conflict resolution and actively involve in

delle problematiche del Caucaso meridionale nel quadro della più ampia sicurezza euro-atlantica.

Il contributo statunitense alla rottura dell'isolamento internazionale del Caucaso meridionale – area dichiarata, nell'agosto 1997, “di interesse nazionale” – veniva completata attraverso l'approvazione del *Silk Road Strategy Act* del 1999<sup>29</sup>, il complesso piano d'aiuti economici veniva sintomaticamente predisposto nella prospettiva dello stretto legame che intercorreva, nell'area, tra sviluppo economico, democratizzazione e approfondimento della sicurezza. Nelle parole del generale Joulwan, comandante in capo delle forze statunitensi in Europa,

Failure of political and economic reform in the Former Soviet Union would cause grave problems for the international community and threaten U.S. interests [...]. We encourage and strengthen reform through our active engagement programs, creating apolitical militaries that are less likely to use force toward their sovereign neighbours to resolve problems. But it will take active economic and political programs to assist in the reform process. It is clearly to our benefit to foster a smooth transition to democracy, thereby reducing the risk of future conflicts.<sup>30</sup>

In tale contesto – caratterizzato da stabilizzazione interna e rottura dell'isolamento internazionale – i successivi tentativi del Cremlino di rinsaldare i ranghi del “estero vicino” russo puntando sull'integrazione sovranazionale in ambito Csi<sup>31</sup>, non potevano che generare una crescente contrapposizione con quegli stati che sempre più risolutamente miravano all'approfondimento del dialogo e della cooperazione con le strutture di matrice euro-atlantica. Maturava così la progressiva spaccatura interna alla Csi e, su questo sfondo, il primo progetto di cooperazione regionale alla sicurezza predisposto al di fuori dell'iniziativa e partecipazione russa. Nell'ottobre 1997, Azerbaigian e Georgia davano vita, con Ucraina e Moldova, al Guam, gruppo consultivo finalizzato al rafforzamento della cooperazione bilaterale e multilaterale, «for the sake of a stable and secure Europe guided by the principles of respect for sovereignty, territorial integrity, inviolability of state frontiers, mutual respect, cooperation, democracy, supremacy of law, and respect for human rights»<sup>32</sup>. Accanto

---

this process the European security structures: the OSCE, Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) and, hopefully, in some not very far future, NATO». R. ADAMIA, *NATO: Caucasus in the context of Partnership for Peace*, in «Perceptions», vol. 4, n. 1, 1999, p. 3.

<sup>29</sup> Obiettivi dichiarati del provvedimento sarebbero stati: a) la promozione e il rafforzamento dell'indipendenza, sovranità e democrazia negli Sni del Caucaso meridionale e dell'Asia centrale; b) un maggior coinvolgimento nella risoluzione dei conflitti regionali; c) la promozione in tali paesi delle riforme di mercato; d) l'assistenza nello sfruttamento delle rispettive risorse energetiche e nello sviluppo di canali di comunicazione e trasporto. U.S. Congress, *Silk Road Strategy Act of 1999*, disponibile sul sito web della Library of Congress: <http://www.loc.gov>.

<sup>30</sup> *USEUCOM Strategy, Prepared Statement of Gen. Goerge A. Joulwan, Commander in Chief United States European Command before the House National Security Committee*, in «Federal News Service», March 2, 1995.

<sup>31</sup> Si fa qui riferimento al decreto sulla “Politica strategica della Federazione russa nei riguardi degli Stati Membri della CSI” promulgato il 14 settembre 1995 e finalizzato «to create an economically and politically integrated association of States capable of claiming its proper place in the world community [...] to consolidate Russia as the leading force in the formation of a new system of interstate political and economic relations on the territory of the post-Union space». Cit. in Z. BRZEZINSKI, *The Grand Chessboard*, Basic Book, New York, 1997, p. 107.

<sup>32</sup> *Joint Communique, Meeting of the President of Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine*, Strasbourg, October 10, 1997, <http://www.guam.org>.

alla volontà di approfondire la cooperazione economica e di perseguire congiuntamente l'integrazione negli organismi europei e atlantici, la cooperazione alla sicurezza – e in particolare l'opposizione congiunta ai “separatismi aggressivi”<sup>33</sup> – rappresentava il principale obiettivo istituzionale del Guam. Che la Nato rappresentasse, in questo senso, il naturale punto di riferimento del gruppo si evidenziò con la proposta, del maggio 1998, della creazione di un meccanismo di consultazione “16+4” tra la Nato e il Guam che istituzionalizzasse la cooperazione militare tra le due strutture, portandola a un livello più profondo rispetto a quello permesso dalla PfP. Il rifiuto opposto alla proposta testimoniava ancora una volta, da un lato, la difficoltà per la Nato di spingere troppo oltre le politiche di coinvolgimento e intervento nello spazio ex-sovietico e, dall'altro, la mancanza di concrete ed efficaci alternative agli esistenti meccanismi di cooperazione alla sicurezza regionale. Al di là del valore politico e simbolico ricoperto dall'iniziativa del Guam, essa non ha infatti potuto dare seguito, in tale ambito, ai progetti di cooperazione multilaterale, progressivamente reindirizzati verso la cooperazione economica. Fallimentare, d'altro canto, è stato anche il tentativo del Guam di coinvolgere indirettamente la Nato nel processo di gestione dei conflitti congelati attraverso la cooperazione antiterroristica. L'ingresso nell'organizzazione, nell'aprile 1999, dell'Uzbekistan – tradizionalmente impegnato nella repressione del fondamentalismo islamico<sup>34</sup> – aggiungeva la lotta al terrorismo e all'estremismo religioso alle finalità originarie del Guam<sup>35</sup>. D'altro canto, che la lotta al terrorismo acquisisse, nell'interpretazione degli stati del Guam, una portata più ampia e strettamente connessa alla lotta al separatismo e alla necessità di risoluzione dei conflitti congelati, fu chiarito in occasione della successiva sessione autunnale della Assemblea generale Onu. In questa sede, il delegato del Guam sottolineò infatti come il gruppo,

have agreed to make joint efforts to fight ethnic intolerance, separatism, religious extremism and terrorism. All aforementioned phenomena are closely linked and endanger democratic order and economic development of states. It is necessary to point out to particularly close connection between terrorism and aggressive separatism, as well as religious extremism. Conflict situations create favourable condition for intensification of terrorist groups<sup>36</sup>.

Al di là del limitato impatto avuto dal gruppo sulla cooperazione alla sicurezza nell'area caucasica, la nascita e il successivo allargamento del Guam, considerato da Mosca

<sup>33</sup> Il cammino post-indipendentistico di Moldova e Ucraina ha evidenziato problematiche di sicurezza assimilabili a quelle del Caucaso meridionale. In entrambi i casi, le crisi regionali in Transdnistria e Crimea hanno fornito alla Russia motivi di ingerenza negli affari interni moldavi e ucraini con uno schema analogo a quello registratosi nel Caucaso.

<sup>34</sup> Sui movimenti islamici in Asia centrale, A. RASHID, *Nel cuore dell'Islam*, Feltrinelli Editore, Milano, 2002, p. 215. Sulla nascita e sviluppo del Movimento Islamico dell'Uzbekistan, V. NAUMKIN, *Militant Islam in Central Asia: The Case of the Islamic Movement of Uzbekistan*, Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies, Working Paper Series, n. 6, 2003.

<sup>35</sup> L'ingresso dell'Uzbekistan nel gruppo consultivo modificava il suo acronimo in Guuam. In regione tuttavia della defilata posizione assunta da Tashkent nel gruppo già a partire dal 2001 e della sua successiva fuoriuscita nel 2005, ai fini della presente trattazione si continuerà a far riferimento all'organizzazione con l'acronimo originario di Guam anche per la fase 1999-2005.

<sup>36</sup> *Statement by Mr. Eldar Kouliev, Permanent Representative of the Republic of Azerbaijan to the United Nations on behalf of the States of the GUUAM Group before the Sixth Committee at the Fifty-Fourth Session of the General Assembly of the United Nations on agenda item 160 “Measures on elimination of international terrorism”*, New York, October 15, 1999, <http://www.guam.org>.

come raggruppamento ostile ai propri interessi regionali<sup>37</sup>, è tuttavia dimostrazione del processo di progressiva polarizzazione degli interessi e degli allineamenti regionali in relazione alla cooperazione alla sicurezza. Non è un caso che l'adesione uzbeka al Guam seguisse la decisione di Tashkent di non rinnovare, in linea con la posizione di Georgia e Azerbaigian, il Trattato di sicurezza collettiva<sup>38</sup>. D'altro canto, che il Guam decidesse di riunirsi e annunciare l'allargamento in occasione delle celebrazioni per il 50° anniversario della firma del Patto Atlantico, a Washington, era sintomatico della progressiva connotazione di "gioco a somma zero" assunta dalla cooperazione regionale alla sicurezza nel Caucaso meridionale. Il summit rappresentò difatti, per la Nato, l'occasione per l'approvazione del nuovo Concetto strategico, che modificava le priorità e prerogative d'azione dell'Alleanza estendendole all'intera regione eurasiatica. Sullo sfondo delle operazioni "fuori area" condotte in Serbia a partire dal marzo, e alla vigilia della seconda campagna cecena della Federazione russa, il "caso Kosovo" si presentava come potenziale precedente per analoghe operazioni Nato nel Caucaso, possibilità esplicitamente condannata da Mosca<sup>39</sup> e implicitamente sostenuta da Georgia e Azerbaigian che, significativamente, avrebbero inviato nella regione serba propri battaglioni di *peacekeeping* sotto comando turco<sup>40</sup>.

La progressiva polarizzazione degli allineamenti regionali verificatasi nella seconda metà degli anni '90, trova poi conferma nella serie di accordi bilaterali di sicurezza registratisi nello stesso arco temporale. Se Georgia e Azerbaigian, da un lato, approfondivano la misura della propria cooperazione, oltre che con gli Stati Uniti, con Turchia e Israele<sup>41</sup>, l'Armenia parallelamente stringeva accordi politici e di sicurezza con Russia, Bielorussia, Grecia e Iran<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> La più evidente, sebbene indiretta, critica al Guuam giunse dalla Russia "per procura" attraverso la dichiarazione congiunta rilasciata dai "ministri degli Esteri" di Transdnistria, Abkhazia, Ossetia meridionale e Nagorno-Karabakh, a margine della riunione tenutasi nella città di Tiraspol – roccaforte dell'esercito russo nella regione separatista moldova – nel novembre 2000. Nel sottolineare la comune volontà di cooperazione alla soluzione dei rispettivi conflitti, si esprimeva preoccupazione per la «growing activity and expanding prerogatives» del Guuam che, nelle parole del ministro degli Esteri del Karabakh, Melkumian, generava «lines of division in the post-Soviet territory». Cit. in *Four breakaway regions jointly back Moscow's strategy in CIS*, in «Monitor», vol. 6, n. 224, December 1, 2000.

<sup>38</sup> Il Tsc veniva così rinnovato, il 2 aprile 1999, da Russia, Bielorussia, Armenia, Kazakhstan, Kirghizistan e Tagikistan.

<sup>39</sup> Sottolineava, a tal proposito, il ministro della Difesa russo, Igor Sergeev, nel novembre 1999: «Has the anti-Russian campaign over Chechnya been launched to force Russia out of the Caucasus, and then out of Central Asia? The question often raised in Moscow is whether Kosovo and Chechnya are links in a chain of steps toward the creation of a one-dimensional NATO-centered world. Is Chechnya being used as a smokescreen for preparing NATO to assume the role of world policeman, for undermining the fundamental components of strategic stability and reversing the disarmament process?», in L. JONSON, *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London, I.B. Tauris, 2004, p. 49.

<sup>40</sup> Va segnalato come la stessa Armenia stanziasse proprie truppe per le attività di *peacekeeping* in Kosovo, aggregandole al contingente greco.

<sup>41</sup> La politica caucasica d'Israele si è andata progressivamente incentrando nell'approfondimento della cooperazione con l'Azerbaigian. Per una panoramica della relazione bilaterale, I. BOURTMAN, *Israel and Azerbaijan's Furtive Embrace*, in «Middle East Quarterly», vol. 13, n. 3, 2006, pp. 47-57.

<sup>42</sup> Il 1999 ha segnato, in particolare, un'accelerazione degli accordi siglati da Erevan con i propri partner regionali. Il 14 aprile il generale russo Kornukov, in visita a Everan, siglava una serie di accordi militari con l'Armenia. In maggio, Armenia e Bielorussia firmavano un accordo di cooperazione militare, seguito, in luglio, da un trattato di cooperazione e amicizia siglato da Armenia, Iran e Grecia.

L'internazionalizzazione della cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale successiva al 1994, dunque, lungi dall'aver rappresentato un elemento di stabilizzazione della regione, finiva per approfondire il solco degli schieramenti regionali. Si "congelavano" per questa via, prima ancora che le possibilità di risoluzione dei conflitti etno-territoriali, le stesse concrete possibilità di maggior collaborazione e integrazione tra le repubbliche caucasiche e le istituzioni euro-atlantiche che, sole, potevano fornire a esse effettive alternative di sviluppo politico, economico e di sicurezza.

## 2 *Ridefinizione del contesto regionale (2000-2008)*

L'aver segnalato il 2000 come termine *a quo* per la ridefinizione del quadro regionale nel quale si sviluppa la cooperazione alla sicurezza, è frutto anzitutto della volontà di riportare gli eventi successivi all'11 settembre 2001 – data convenzionalmente utilizzata come spartiacque – a una linea di continuità con le tendenze già evidenti nel corso del biennio precedente. Rispetto allo sviluppo della cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale, dunque, l'11 settembre ha rappresentato più che un momento di svolta – inteso come ribaltamento dei suoi presupposti – un fattore di accelerazione di strategie già delineate e in parte attuate.

Come si è avuto modo di analizzare, la cooperazione nella lotta al terrorismo – tanto nella sua accezione "separatista", quanto, di matrice islamica – aveva rappresentato un vettore di fondamentale importanza sia per la cooperazione sub-regionale del Guam e del Tsc, sia per i tentativi di internazionalizzare quest'ultima riportandola nel più ampio quadro delle organizzazioni regionali e internazionali preposte alla cooperazione alla sicurezza. Allo stesso modo e parallelamente, la strategia regionale della Federazione russa muta già a partire dalla fine del 1999 e in stretta connessione con la questione della lotta al "terrorismo" di matrice separatista. Sullo sfondo del lancio della seconda campagna cecena (1999-2000), la lotta al terrorismo diviene per Mosca il principale strumento di ingerenza negli affari interni dei paesi confinanti – *in primis* della Georgia – e di rilancio della collaborazione con gli interlocutori regionali – con particolare riferimento alla Turchia<sup>43</sup>. La stessa maggior attenzione rivolta dall'Unione Europea rispetto alla cooperazione con il Caucaso, infine, può essere temporalmente collocata all'inizio del 2001.

Ciò nonostante, risulta tuttavia evidente come l'attacco alle Torri Gemelle e le conseguenze che esso ha comportato su un piano internazionale e regionale, abbiano rappresentato un momento importante nella quasi ventennale evoluzione della cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale. La prepotente affermazione, nel contesto della sicurezza internazionale, di una minaccia dalla caratteristica natura globale e transfrontaliera, ha parzialmente modificato le strategie regionali dei principali attori internazionali. Nella visione statunitense, l'area caucasica

---

<sup>43</sup> È importante rilevare, a tal proposito, come l'approfondimento delle relazioni bilaterali tra Mosca ed Ankara verificatosi nel corso dell'ultimo decennio, prenda le mosse proprio dall'intesa sulla lotta al terrorismo di matrice separatista sviluppatasi a partire dal 1999-2000. Un'intesa tanto più rilevante nella misura in cui, in precedenza, il sostegno incrociato alla causa cecena e curda aveva rappresentato una delle principali fonti di attrito tra i due attori regionali.

meridionale è stata progressivamente inserita nel più ampio contesto di un Medio Oriente allargato verso il quale la politica della Casa Bianca si faceva più marcatamente interventista. Al tempo stesso l'Unione Europea, tradizionalmente riluttante ad assumere un ruolo attivo nell'area, avviava un ripensamento della propria politica regionale. Un diverso atteggiamento reso più urgente anche in relazione a una politica di allargamento che, di lì a poco, avrebbe esteso i suoi confini sino alle sponde del Mar Nero – se non, attraverso l'ingresso della Turchia, fino al Caucaso stesso.

Il maggior interesse rivolto dai principali attori della comunità internazionale al Caucaso meridionale con l'inizio del nuovo millennio, ha d'altro canto modificato il contesto regionale della cooperazione alla sicurezza, incentivando nuove forme di cooperazione bilaterale e sub-regionale che vanno mutando profondamente il quadro d'insieme così come era andato delineandosi nel corso degli anni Novanta.

### 2.1 *Iniziativa statunitense*

Nel corso della seconda metà degli anni '90, il Caucaso meridionale ha assunto progressivamente, nel quadro della strategia di politica estera della Casa Bianca, il non secondario ruolo di cardine per la proiezione centroasiatica statunitense<sup>44</sup>. La volontà di promuovere iniziative di cooperazione alla sicurezza regionale su un asse transcaspico risultava peraltro evidente dal sostegno offerto, in questo senso, allo sviluppo istituzionale del Guam.

Su questo sfondo, il dispiegamento di contingenti militari statunitensi in Asia centrale successivo all'11 settembre e, più in generale, il maggior interventismo nell'area eurasiatica, non poteva che approfondire il valore centrale del Caucaso meridionale per la strategia regionale degli Stati Uniti. D'altro canto, consapevoli del proprio potenziale ruolo logistico nella prospettiva di un impegno militare statunitense in Asia centrale, a stretto giro di vite rispetto agli attacchi alle Torri Gemelle, Azerbaigian e Georgia offrivano pieno sostegno alle future iniziative statunitensi<sup>45</sup>. In particolare, l'impraticabilità della rotta aerea attraverso l'Iran, così come il rifiuto russo di concedere il proprio spazio aereo per finalità diverse da quelle meramente logistiche e umanitarie, approfondiva il valore del Caucaso come testa di ponte per la proiezione centroasiatica statunitense e atlantica.

L'accesso ai corridoi di trasporto del Caucaso meridionale ha dunque rappresentato una sicura priorità strategica regionale per le presidenze Bush. Una strategia regionale le cui ulteriori – e spesso contraddittorie – priorità sono rintracciabili nella volontà di

---

<sup>44</sup> S. CORNELL, *Security Threats and Challenges in the Caucasus after 9/11*, in A. COHEN (a cura di), *Eurasia In Balance: The US And The Regional Power Shift*, Ashgate, Burlington, 2005, p. 61.

<sup>45</sup> Il sostegno logistico azero e georgiano si sarebbe concretizzato nell'offerta di cooperazione alla *intelligence*, nell'apertura del proprio spazio aereo, nella messa a disposizione di strutture di stazionamento e rifornimento. Sul piano militare, l'Azerbaigian è presente oggi con proprie truppe tanto in Afghanistan quanto in Iraq. Armenia e Georgia partecipano invece alle operazioni in Iraq. Particolare menzione merita l'impegno georgiano nello scacchiere iracheno. A seguito del costante incremento numerico, tra il 2003 e il 2005, della presenza militare nel paese, la Georgia ha oggi 2000 uomini dispiegati nell'area, il terzo contingente militare dopo quelli statunitense e britannico. K. LIKLIKADZE, *Iraq: As Third-Largest Contingent, Georgia Hopes To Show Its Worth*, in «RFE/RL Research Report», September 10, 2007.

sostenere la sicurezza e la stabilità delle tre repubbliche caucasiche, promuovendone allo stesso tempo la progressiva democratizzazione<sup>46</sup>.

Coerentemente con tali premesse, la volontà statunitense di approfondire la cooperazione alla sicurezza regionale si è manifestata tanto su un piano multilaterale quanto, e soprattutto, bilaterale. Una tendenza emersa con chiarezza a partire dal 2004<sup>47</sup>, è infatti il progressivo abbandono della promozione di meccanismi di cooperazione regionale tra le tre repubbliche. Piuttosto che perseguire, in questo senso, una cooperazione multilaterale finalizzata al tentativo di conciliazione delle posizioni opposte degli attori regionali, la Casa Bianca ha preferito demandare tale vettore di politica regionale alla Nato, concentrandosi sugli aspetti bilaterali della cooperazione alla sicurezza. Tale tendenza si è manifestata con maggior chiarezza in relazione ai rapporti statunitensi con Armenia e Azerbaijan e dunque, in particolare, rispetto al nodo del Nagorno-Karabakh. La risoluzione di tale conflitto ha infatti cessato di rappresentare una priorità strategica o, analogamente, una preconditione per il conseguimento dei propri obiettivi regionali. Esempio è, in tal senso, l'evoluzione delle relazioni bilaterali con quell'Azerbaijan che rappresenta oggi un attore chiave per la politica regionale statunitense – tanto da un punto di vista identitario, quanto logistico. Se da quest'ultima angolatura il sostegno di Baku risulta imprescindibile per le azioni statunitensi non solo nello scacchiere centroasiatico, ma anche in Iraq e – potenzialmente – in Iran, l'Azerbaijan rappresenta, d'altro canto, l'unica repubblica caucasica a maggioranza musulmana il cui impegno in azioni nel teatro del Grande Medio Oriente acquisisce per questa via un valore aggiunto.

È su questo sfondo dunque che l'Amministrazione statunitense richiedeva al Congresso di approvare una deroga di sicurezza nazionale alla sezione 907 del *Freedom Support Act* del 1992. Approvata sulla scia del conflitto in Nagorno-Karabakh su pressione della *lobby* armena, la sezione 907 impediva la cooperazione bilaterale militare tra Washington e Baku, limitando gli aiuti all'Azerbaijan ad attività di non-proliferazione, disarmo e – sulla base di successive deroghe – umanitarie ed economiche. Condizione necessaria per la rimozione delle limitazioni era stabilita essere il superamento dell'atteggiamento offensivo verso l'Armenia. Sulla base del sostegno azero alla coalizione internazionale per la lotta al terrorismo, tuttavia, il Congresso statunitense nel dicembre 2001 dava all'esecutivo la possibilità di derogare la previsione della sezione 907 su base annuale<sup>48</sup>. Da allora la deroga veniva sistematicamente utilizzata, permettendo l'avvio di un ampio programma di

---

<sup>46</sup> Nel giugno 2006, il vice assistente del segretario di Stato statunitense Matthew Bryza, sottolineava come accanto ai tradizionali interessi energetici e di sicurezza nel Caucaso, gli Stati Uniti avessero un interesse specifico nella promozione di «democratic and market economic reform [...] based on our belief that stability only comes from legitimacy. And legitimacy requires democracy on the political side and prosperity on the economic side». *U.S. Says Aliyev, Kocharyan Must Show "Political Will"*, in «RFE/RL Research Report», June 23, 2006.

<sup>47</sup> B. SHAFFER, *U.S. Policy in the South Caucasus in the Second George W. Bush Mandate*, in *The Prospects for Cooperation and Stability in the Caucasus*, Foundation for Middle East and Balkan Studies (Obiv), Joint Conference Series, n. 2, 2005, p. 69.

<sup>48</sup> Condizione dell'applicabilità della deroga alla sezione 907 è che il presidente certifichi che gli aiuti statunitensi siano finalizzati alla lotta al terrorismo, a sostenere l'operatività delle forze armate azere, che siano importanti per la sicurezza dei confini azeri, che non inficino il processo di pace sul Nagorno-Karabakh e che non vengano utilizzati con finalità aggressive verso l'Armenia. J. NICHOL, *Azerbaijan: Recent Developments and U.S. Interests*, in «CRS Report for Congress», R97-522, June 11, 2008, p. 2.

cooperazione militare tra Stati Uniti e Azerbaijan, in particolare attraverso gli strumenti legislativi del *Foreign Military Financing (Fmf)* e dell'*International Military Education and Training (Imet)*. La ripresa degli aiuti militari statunitensi a Baku non è stata peraltro esente da critiche da parte del Congresso, che ha più volte disapprovato la maggior quantità d'aiuti militari forniti all'Azerbaijan in rapporto a quelli garantiti all'Armenia, contestando le rassicurazioni dell'Amministrazione in base alle quali tale disparità non inficerebbe l'equilibrio sul piano militare tra i due paesi e, con esso, il processo di pace per il Nagorno-Karabakh.

A dimostrazione della valenza ricoperta dall'Azerbaijan per la politica regionale della Casa Bianca, così come della stretta relazione tra la cooperazione alla sicurezza e quella energetica, un vettore di particolare rilevanza per il rilancio degli aiuti militari statunitensi a Baku è stato rappresentato dalla cooperazione navale nel Caspio. In questo particolare settore il Comando europeo statunitense (Eucom) ha lanciato il programma *Caspian Regional Maritime Security Cooperation* finalizzato a sostenere e coordinare la cooperazione alla sicurezza marittima con Kazakhstan e Azerbaijan nella prospettiva di promuovere le rispettive capacità di osservazione, valutazione e reazione alle problematiche passibili di verificarsi nelle rispettive acque territoriali<sup>49</sup>. Tale vettore di cooperazione bilaterale risulta tanto più significativo in relazione alle tensioni azero-iraniane sulla divisione delle acque territoriali del Caspio. Legata principalmente alla possibilità di sfruttare i giacimenti energetici del bacino, la disputa ha ripetutamente mostrato il proprio potenziale destabilizzante per la più ampia sicurezza regionale del Caucaso e vicino oriente<sup>50</sup>. Il potenziale apporto dell'Azerbaijan per la politica statunitense di contenimento dell'Iran risulta peraltro rafforzata dalla presenza, in territorio nord-iraniano, di una comunità azera di circa 20 milioni di individui<sup>51</sup>, tradizionalmente attivi nel rivendicare maggiori diritti culturali. Non è dunque un caso che tanto l'Iran quanto la Russia si siano dichiarati fermamente contrari alla ventilata possibilità di apertura di una base militare statunitense nella penisola di Abseron, in territorio azero<sup>52</sup>.

Nel quadro della lotta al terrorismo internazionale, l'approfondimento della cooperazione bilaterale alla sicurezza tra Stati Uniti e Georgia si è incentrata primariamente nel programma bilaterale di addestramento ed equipaggiamento militare dell'esercito e delle forze di sicurezza georgiane denominato *Georgia Train-and-Equip Program (Gtep)*. Lanciato nell'aprile 2002, esso era indirizzato a contrastare l'infiltrazione di terroristi islamici nelle zone montagnose al confine russo-georgiano,

<sup>49</sup> Si veda a tal proposito, U.S. House Committee on Armed Services Committee, *Statement of General Bantz J. Craddock, USA, Commander, United States European Command*, 110<sup>th</sup> Cong., 1<sup>st</sup> sess., March 13, 2008.

<sup>50</sup> Caso più eclatante si è registrato nel luglio 2001, allorché una nave da guerra e due caccia iraniani costringevano un'imbarcazione della British Petroleum-Amoco a interrompere l'attività di esplorazione condotte nei giacimenti petroliferi di Alov-Sharg nelle acque territoriali azere. L'incidente veniva seguito da due settimane di ininterrotti sorvoli aerei delle acque azere da parte dell'aviazione iraniana e dalla visita a Baku del capo di Stato maggiore turco. S. CORNELL, *Security Threats and Challenges in the Caucasus after 9/11*, in A. COHEN, *Eurasia in Balance: The US and the Regional Power Shift*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2005, p. 63.

<sup>51</sup> Tale ammontare è stabilito sulla base dei dati riportati in *Iran*, in «CIA World Factbook», edizione web della Central Intelligence Agency: <http://www.cia.gov>.

<sup>52</sup> F. ISMAILZADE, *Us troop redeployment sparks speculation on Azerbaijan base*, in «Eurasia Insight», August 23, 2004.

rafforzando così il controllo di Tbilisi sui propri confini settentrionali<sup>53</sup>. Una problematica, quest'ultima, dalle profonde ripercussioni regionali nella misura in cui la presenza di terroristi ceceni nella gola di Pankisi rappresentava una delle maggiori fonti di tensioni tra la Georgia e il vicino russo. Mosca, accusando Tbilisi di non contrastare efficacemente le reti transfrontaliere del terrorismo islamico, rivendicava infatti il diritto di attuare operazioni oltre-confine in territorio georgiano – come nel caso dei bombardamenti aerei del novembre 2001 e febbraio 2002<sup>54</sup>. Allo scadere del programma Gtep, nell'aprile 2004, un nuovo programma di addestramento militare – *Georgian Sustainment and Stability Operations Program* (Ssop) – veniva predisposto allo scopo di sostenere l'incremento del contingente georgiano dispiegato in Iraq<sup>55</sup>.

Il sostegno garantito alla Georgia per il controllo della gola di Pankisi rientrava d'altro canto nella più generale tendenza, da parte statunitense, all'individuazione del Caucaso come di un terreno privilegiato di scontro alle reti del terrorismo internazionale. In Georgia come in Azerbaijan, la presenza di porzioni di territorio fuori dal controllo statale favoriva infatti, nella visione statunitense, la formazione di "santuari" del terrorismo eliminabili solo attraverso un deciso approfondimento della cooperazione alla sicurezza. Sottolineava a tal riguardo l'ammiraglio di Divisione Tallent:

[EUCOM] history of bringing stability to areas plagued by ethnic and cultural conflict has prepared us to extend our focus to the east and south. Checking the spread of radical fundamentalism in the largely ungoverned spaces in the Caucasus [...] will require patience and sustained effort. Our goal is to assist nations of these regions to build and sustain effective and responsive governments and to develop security structures responsive to emerging democratic governments. Our success depends on maintaining relevant, focused, and complementary security cooperation, tailored to the social, economic, and military realities in [...] the Caucasus<sup>56</sup>.

In questa prospettiva, dal 2003 l'Eucom lanciava il programma *South Caucasus Clearinghouse*, foro di dialogo finalizzato all'approfondimento della cooperazione alla sicurezza attraverso l'individuazione di aree sensibili e la condivisione di informazioni. L'iniziativa copre in particolare le aree della riforma della difesa, della sicurezza

---

<sup>53</sup> Nel quadro del (Gtep) – per una spesa complessiva di 64 milioni di dollari – personale del *U.S. Special Operations Command Europe* e del *U.S. Marine Forces Europe* ha coordinato l'addestramento di fanteria leggera aviotrasportata e meccanizzata per tattiche di montagna, logistico e medico. L'addestramento ha riguardato un totale di quattro battaglioni complessivamente composti da oltre 2000 unità, una compagnia meccanizzata di 270 unità, di 200 ufficiali dell'esercito, delle forze di sicurezza e di frontiera, oltre a un numero inferiore di personale del ministero degli Interni e di guardie di confine. L'equipaggiamento fornito ha incluso armi leggere, attrezzatura medica e di comunicazione, materiali di costruzione per il rinnovamento delle basi, cfr. J. NICHOL, *Armenia, Azerbaijan, and Georgia: Security Issues and Implications for U.S. Interests*, Congressional Research Service Report for Congress, January 31, 2008, p. 37.

<sup>54</sup> Sul nodo della gola di Pankisi, J. DEVDARIANI, B. HANCILOVA, *Georgia's Pankisi Gorge: Russian, US and European Connections*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief n. 23, 2002.

<sup>55</sup> J. NICHOL, op. cit., p. 38.

<sup>56</sup> *Prepared Statement of Rear Admiral Hamlin B. Tallent, USN, Director Of Operations, United States European Command*, in "Eliminating Terrorist Sanctuaries: The Role of Security Assistance – Hearing Before the Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation of the Committee on International Relations House of Representatives, March 10, 2005", Washington, U.S., Government Printing Office, 2005, p. 18.

energetica e marittima, della reazione alle calamità naturali, del *peacekeeping* e dell'addestramento militare<sup>57</sup>.

Sullo sfondo della politica statunitense di promozione della democratizzazione nella regione, la "rivoluzione delle rose" del novembre 2003 ha aperto la strada a un importante rafforzamento della partnership tra Tbilisi e Washington. D'altro canto, l'esecutivo guidato da Mikheil Saakashvili – la cui affermazione è stata sostenuta dalla Casa Bianca<sup>58</sup> – fissava immediatamente l'obiettivo strategico del rafforzamento della relazione bilaterale con gli Stati Uniti e dell'espansione della cooperazione con la Nato<sup>59</sup>. Nel maggio 2005, George W. Bush diveniva il primo presidente statunitense a effettuare una visita di stato in una repubblica caucasica. La Georgia, assunta nelle parole di Bush a «faro della libertà per la regione e per il mondo»<sup>60</sup>, beneficiava così degli aiuti resi disponibili dal *Millennium Challenge Account* per i paesi in via di democratizzazione.<sup>61</sup>

## 2.2 La Nato e il Caucaso meridionale

La centrale rilevanza assunta dalla regione caucasica nella strategia statunitense riflette la valenza che essa oggi riveste nel più ampio quadro della sicurezza euro-atlantica. Prima ancora che naturale testa di ponte verso gli scacchieri mediorientali e centroasiatici, il Caucaso è divenuto, nel corso dell'ultimo quinquennio, frontiera orientale dei principali meccanismi di cooperazione dello spazio eurasiatico. Non è un caso, dunque, che tanto la Nato quanto l'Unione Europea abbiano moltiplicato gli sforzi in vista della predisposizione di una più efficace e coerente linea d'azione verso l'area.

In ambito Nato, l'approfondimento della cooperazione con il Caucaso meridionale, in linea di continuità con la visione strategica dell'Alleanza per il XXI secolo propugnata al summit di Praga del 2002, è passato anzitutto attraverso il summit di Istanbul del

---

<sup>57</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>58</sup> Il ruolo degli Stati Uniti nella "rivoluzione delle rose" è oggetto di dibattito, in particolare per il sostegno all'opposizione georgiana assicurato attraverso le organizzazioni non governative, si veda, ad esempio, D. JAKOPOVICH, *The 2003 "Rose Revolution" in Georgia: A Case Study in High Politics and Rank-and-File Execution*, in «Debate», vol. 15, n. 2, 2007, pp. 211-220. Ha sottolineato a tal riguardo un funzionario del Dipartimento di stato: «Throughout 2003, the United States worked actively with both the Georgian Government and Georgia's political opposition in pursuit of free and fair parliamentary elections in November. [...] The United States provided over \$2 million in assistance for election monitoring, voter education, voter lists, and poll-worker training [...]. Georgia's numerous and active non-governmental organizations, many of which have benefited from U.S. assistance, played a critical role in providing an independent assessment of the November parliamentary election and exposing falsified results released by the Government. The independent media, also supported by U.S. programs, are among the strongest in Eurasia». *Prepared Statement of Elizabeth Jones, Assistant Secretary, Bureau of European And Eurasian Affairs, U.S. Department of State*, in "United States Priorities In Europe – Hearing Before the Subcommittee on Europe of the Committee on International Relations House of Representatives, March 3, 2004", Washington U.S., Government Printing Office, 2004, p. 19.

<sup>59</sup> D. GUDJASHVILI, *NATO Membership as Georgia's Foreign Policy Priority*, in «Central Asia and the Caucasus», vol. 22, n. 4, 2003, pp. 24-32.

<sup>60</sup> N. PATON WALSH, *Bush toasts Georgia as a 'beacon of liberty'*, in «The Guardian», May 11, 2005.

<sup>61</sup> Nel settembre 2005, un accordo quinquennale del valore di 289 milioni di dollari veniva siglato con Tbilisi per un programma di ammodernamento infrastrutturale e di sostegno all'impresa. L. NOWELS, *Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative*, CRS Report for Congress, RL32427, February 7, 2006, p. 21.

giugno 2004. In preparazione dell'evento, gli Stati Uniti si facevano promotori di un rilancio del meccanismo della *Partnership for Peace*, principale strumento istituzionale di collaborazione bilaterale che, collaudato nel corso del precedente decennio, «facilitated the establishment of a U.S. military presence in the region that has been one of the keys to success in Operation Enduring Freedom»<sup>62</sup>. Sottolineava Ian Brzezinski, funzionario del Dipartimento della Difesa statunitense:

The states of Central Asia and the Caucasus are on the front lines of the Global War on Terror. It is in the Alliance's interest to build their capacity to meet these threats. The U.S. has therefore proposed that NATO direct the PfP's focus toward these strategically important regions. We want to better meet the needs of these countries by renewing the PfP's original emphasis on security cooperation, defense planning, interoperability, and democratic control of defense forces<sup>63</sup>.

In linea con le proposte statunitensi, il summit di Istanbul offriva agli stati partner lo strumento del *Partnership Action Plan on Defence Institution Building*, finalizzato alla cooperazione per la ristrutturazione e riforma del settore della difesa coerentemente con le necessità dei singoli stati e con i rispettivi impegni internazionali<sup>64</sup>. Nella prospettiva di rafforzamento delle relazioni con le regioni "strategicamente importanti" del Caucaso e dell'Asia centrale, veniva inoltre deciso di assegnare a esse un rappresentante speciale – unitamente a un funzionario di collegamento in ciascuna delle regioni<sup>65</sup>. Al rappresentante speciale veniva assegnato il compito di portare avanti la politica regionale dell'Alleanza, mantenendo i contatti con le istituzioni nazionali in funzione della promozione della sicurezza dell'area e di assistenza nell'utilizzo degli strumenti di cooperazione messi a disposizione dei partner<sup>66</sup>. Non è dunque un caso che all'ufficio, nell'agosto 2004, venisse assegnato Robert Simmons, che manteneva la contemporanea funzione di vice-assistente del segretario generale per la Cooperazione alla sicurezza e il partenariato.

A Istanbul, inoltre, Georgia e Azerbaigian dichiaravano la propria intenzione di negoziare con l'Alleanza un *Individual Partnership Action Plan* (Ipap). Lo strumento, lanciato con il summit di Praga, consente all'Alleanza di offrire bilateralmente la propria consulenza e assistenza ad ampi progetti di riforma – con particolare riferimento ai settori della democratizzazione istituzionale, della difesa e della reazione alle emergenze. Sviluppati su base biennale, tali piani permettono un miglior coordinamento dei diversi strumenti messi a disposizione dei partner<sup>67</sup>. La Georgia diveniva, nell'ottobre 2004, il primo partner dell'Alleanza a negoziare un Ipap. A distanza di un anno, Azerbaigian e Armenia concludevano un analogo accordo –

<sup>62</sup> *Prepared Statement of R.A. Bradke, Deputy Assistant Secretary for Bureau of European Affairs, U.S. Department of State*, in "U.S. Initiatives at NATO's Istanbul Summit –Hearing before the Subcommittee on Europe of the Committee on International Relations House of Representatives, June 16, 2004", Washington, U.S. Government Printing Office, 2004, pp. 10-11.

<sup>63</sup> *Prepared Statement of Ian Brzezinski, Deputy Assistant Secretary of Defense for European and NATO Affairs, U.S. Department of Defense*, in "U.S. Initiatives at NATO's Istanbul Summit", cit., p. 21.

<sup>64</sup> North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Bruxelles, 2006, pp. 201-202.

<sup>65</sup> North Atlantic Treaty Organization, *Istanbul Summit Communiqué*, in «NATO Press Releases», [(2004)096], June 28, 2004, par. 31.

<sup>66</sup> North Atlantic Treaty Organization, *Partners in the southern Caucasus*, in «NATO Backgrounder», 2007, p. 1.

<sup>67</sup> North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, cit., 2006, p. 200.

rispettivamente in maggio e dicembre. Su questo sfondo, un significato particolare assumeva la posizione assunta dall'Armenia rispetto alla collaborazione con la Nato. Benché la Federazione russa rimanesse – e rimanga a tutt'oggi – la principale garante della sicurezza armena, Erevan dimostrava la propria volontà di evitare un pericoloso isolamento regionale e internazionale sulle questioni legate alla cooperazione alla sicurezza. In questa prospettiva, Erevan mostrava dunque inattesi segnali d'apertura all'Alleanza Atlantica, primo tra tutti la conclusione dell'accordo Ipap del 2005. Con esso, significativamente, le parti si impegnavano a collaborare alla predisposizione di un documento strategico sulla sicurezza nazionale e dottrina militare, come base di un progetto di riforma delle forze armate da completare entro il 2015<sup>68</sup>. Sia pur escludendo la possibilità di richiedere l'ingresso nell'Alleanza, nel presentare al parlamento armeno la prima bozza del documento sulla sicurezza nazionale, il ministro della Difesa Sargsyan affermava:

the principle of complementarity allows us to implement a balanced policy in relation to various structures for security guarantee, based on common interests in order to maintain our independence from various force centers when taking decisions on important issues. In particular, highly prioritizing the role of our strategic partnership with Russia and CSTO for ensuring external security, we promote our relations with the USA and NATO. Such a policy allows us to maximize benefit from these two systems, avoiding dangerous extremities<sup>69</sup>

La tempistica della conclusione dell'accordo Ipap tra l'Alleanza e la Georgia segnalava, d'altro canto, come, parallelamente allo sforzo di democratizzazione interno attuato da Saakashvili, Tbilisi intendesse accelerare il processo di avvicinamento alla struttura della Nato. Riflesso dell'approfondimento della *partnership* georgiano-statunitense, tale tendenza emergeva con chiarezza nel settembre 2006, con l'offerta alla Georgia dell'apertura dell'*Intensified Dialogue* con la Nato<sup>70</sup>. Lanciata nella seconda metà degli anni '90 in funzione dell'allargamento dell'Alleanza all'Europa centro-orientale, la formula del "dialogo intensificato" ha come obiettivo l'approfondimento del monitoraggio Nato del processo di riforma interno agli stati partner e delle rispettive *capabilities*, facilitando così l'individuazione delle aree nelle quali la maggior cooperazione può rafforzare il processo di avvicinamento all'Alleanza<sup>71</sup>.

Benché l'offerta d'intensificazione del dialogo non comporti necessariamente l'invito all'ingresso nell'Alleanza, esso ne rappresenta tuttavia il logico presupposto. D'altro canto, la prospettiva di allargamento della Nato alla Georgia veniva apertamente sostenuta dagli Stati Uniti. In occasione del successivo summit di Riga del novembre 2006, il presidente Bush sottolineava – d'accordo con i membri dell'Alleanza – la necessità di sostenere il percorso di Tbilisi verso la piena *membership*<sup>72</sup>. Inoltre, al di là delle dichiarazioni ufficiali, la maggior enfasi posta dai delegati statunitensi sulla solidità del percorso atlantico della Georgia rispetto a quello ucraino, sembrava testimoniare la

<sup>68</sup> A. TADEVOSIAN, *Armenia ruminates over NATO membership*, in «IWPR», November 29, 2006.

<sup>69</sup> *Open Public Hearing of Draft NSS at the National Assembly, Republic of Armenia, Report of the Honorable Serzh Sargsyan, December 1, 2006*, edizione web dell'Harvard Black Sea Security Program: <http://www.harvard-bssp.org>, p. 5.

<sup>70</sup> *NATO offers Intensified Dialogue to Georgia*, in «NATO Update», September 21, 2006.

<sup>71</sup> North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, cit., 2006, pp. 187-188.

<sup>72</sup> V. CRAWLEY, *NATO Leaders Embrace Transformation Agenda, U.S. Officials Say*, in «USINFO», November 29, 2006.

priorità assunta da Tbilisi rispetto a Kiev per la politica atlantica della Casa Bianca<sup>73</sup>. Ciò appariva conseguenza di due centrali considerazioni. In primo luogo, del maggior e più veloce avanzamento delle riforme istituzionali georgiane rispetto a quelle ucraine e, in secondo luogo, di un più ampio consenso, nella repubblica caucasica, rispetto alla politica filo-atlantica. Mentre infatti l'Ucraina appariva lacerata dai contrasti tra filo-atlantici e filo-russi, il parlamento georgiano, nel marzo 2007, approvava all'unanimità una dichiarazione di sostegno alla politica atlantica del governo con 160 voti a favore e nessuno contrario<sup>74</sup>. Al pronunciamento del legislativo georgiano seguiva inoltre, nel gennaio 2008, un referendum consultivo il cui esito dimostrava come il 72,5% della popolazione fosse favorevole all'ingresso nella Nato<sup>75</sup>.

Il referendum consultivo si svolgeva alla vigilia di quel summit Nato di Bucarest nella cui agenda rientrava la possibile apertura del *Membership Action Plan* (Map) con la Georgia. Tale eventualità non si è tuttavia verificata, sebbene il vertice affermasse in linea di principio che Georgia e Ucraina «will become members of NATO»<sup>76</sup>. Motivazione contingente è certamente stata rappresentata dalla repressione governativa delle manifestazioni di piazza di Tbilisi del novembre 2007. Tuttavia, prima ancora che le credenziali democratiche della Georgia, a ostacolare la concessione del Map – e più in generale l'ingresso del paese nella Nato – sono i conflitti congelati in Abkhazia e Ossetia meridionale. Oltre a rappresentare un'evidente limitazione della sovranità del paese, essi generano uno stato di tensione con Mosca che l'Alleanza Atlantica difficilmente potrebbe introiettare<sup>77</sup>. È dunque su questo punto che si è registrata una divergenza di vedute tra i membri dell'Alleanza, con Germania e Francia in prima linea nel sollevare perplessità sull'opportunità di aprire i negoziati per l'adesione georgiana.

Su questo sfondo, sembra dunque che la questione della concessione del Map alla Georgia abbia portato al pettine gli irrisolti nodi dei limiti della politica di allargamento della Nato – intesa tanto in senso meramente geografico, quanto di ampliamento delle prerogative d'azione dell'organizzazione. Il percorso atlantico della Georgia è stato d'altro canto puntellato da puntuali e crescenti momenti di tensione con la Federazione russa<sup>78</sup>, elementi che la stessa Amministrazione statunitense ha ammesso essere intimamente legati<sup>79</sup>. In questo quadro, dunque, la mancata concessione della Map alla

<sup>73</sup> A tal proposito si veda T. KUZIO, *Georgia outshines Ukraine at recent NATO summit in Riga*, in «Kyiv Post», December 20, 2006.

<sup>74</sup> *MPs Pass Pro-NATO Declaration*, in «Civil Georgia», March 12, 2007.

<sup>75</sup> *CEC Announces Plebiscite Results*, in «Civil Georgia», January 11, 2008.

<sup>76</sup> North Atlantic Treaty Organization, *Bucharest Summit Declaration*, in «NATO Press Release», April 3, 2008, par. 23.

<sup>77</sup> D'altro canto, l'intenzione georgiana nel quadro della riforma dell'esercito, di creare una quinta divisione – in contrasto con la più ampia tendenza a snellire l'apparato militare professionalizzandolo – ha sollevato perplessità tra i membri della Nato sulla volontà di Tbilisi di risolvere con la forza le questioni dell'Abkhazia e dell'Ossetia meridionale. S. LARRABEE, *NATO and Black Sea Security*, in D. HAMILTON, G. MANGOTT, *The Wider Black Sea Region in the 21st Century: Strategic, Economic and Energy Perspectives*, Washington, Center for Transatlantic Relations, 2008, p. 280.

<sup>78</sup> In relazione alle recenti tensioni russo-georgiane in relazione al nodo dell'Abkhazia, si veda International Crisis Group, *Georgia and Russia clashing over Abkhazia*, «Europe Report», n. 193, June 5, 2008.

<sup>79</sup> *Statement of the Honorable Daniel Fried, Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs, U.S. Department of State of State*, in «The Caucasus: Frozen Conflicts and Closed Borders – Hearing

Georgia appare dunque – prima ancora di un implicito riconoscimento di potere di veto a Mosca sull'ingresso della Georgia nella Nato – espressione di una tensione all'interno dell'Alleanza in relazione alla più ampia questione della ridefinizione del suo ruolo post-bipolare.

Il maggior successo della cooperazione tra Nato e Georgia sembra piuttosto rintracciabile nel sostegno offerto dall'Alleanza al tentativo di Tbilisi di ottenere il ritiro delle truppe russe dalle basi di Vaziani, Akhalkalaki e Batumi, sulla base dell'accordo firmato, nel novembre 1999, in occasione del summit Osce di Istanbul.

### 2.3 *Evoluzione della politica regionale dell'Unione Europea*

L'Unione Europea è stata tradizionalmente percepita, rispetto alle dinamiche politiche del Caucaso meridionale, quale un attore di secondo piano. L'avvio della cooperazione con le repubbliche della regione data infatti luglio 1999, allorché entrarono in vigore gli Accordi di partenariato e cooperazione con Armenia, Georgia e Azerbaigian. Prima di allora i rapporti con l'area restavano principalmente legati ai programmi comunitari finalizzati ad aiuti economici o allo sviluppo delle reti di trasporto (Tacis<sup>80</sup>, Traceca<sup>81</sup> e Inogate<sup>82</sup>). Rispetto agli altri attori internazionali attivi nello scacchiere caucasico, l'Ue ha dunque tardato ad approntare una politica diretta alla regione in quanto tale. L'interesse verso la regione del Caucaso meridionale è derivata, su questo sfondo, da due rilevanti sviluppi occorsi a cavallo del nuovo secolo. Da una parte, esso è derivato dalla crescente necessità europea di diversificare i propri canali di approvvigionamento energetico. In questa prospettiva, la valenza del Caucaso meridionale emergeva tanto rispetto al tentativo di diversificare le proprie fonti di energia, quanto a quello di individuare e predisporre rotte energetiche per il trasporto degli idrocarburi del Caspio alternative a quelle russo-centriche. Seconda motivazione della progressiva predisposizione di una politica comunitaria verso il Caucaso è derivata, parallelamente, dalla necessità di avviare la cooperazione politica con un'instabile regione destinata, con gli allargamenti del 2004 e del 2007, a divenire confine orientale dell'Unione.

La predisposizione della politica dell'Unione verso il Caucaso meridionale ha tuttavia proceduto in maniera altalenante e spesso contraddittoria in ragione delle differenti posizioni dei suoi membri, evidenziando così quello che Lynch ha definito il «paradosso prossimità/distanza»<sup>83</sup>. In base a esso, il Caucaso meridionale risulta essere, da una parte, abbastanza prossimo all'Unione da imporre la predisposizione di

---

before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives”, Washington, U.S. Government Printing Office, June 18, 2008, p. 10.

<sup>80</sup> Il Tacis, lanciato nel 1992, rappresenta il principale programma d'assistenza finanziaria per programmi tecnici rivolto alla regione. Per l'evoluzione e la portata del programma, si veda [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/foreword\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis/foreword_en.htm).

<sup>81</sup> Inaugurato nel 1993, il programma Traceca (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) è finalizzato allo sviluppo di una rete integrata di infrastrutture di comunicazioni nell'area del Mar Nero e del Caspio. Per maggiori informazioni sul programma, <http://www.traceca-org.org>.

<sup>82</sup> Il programma Inogate (Interstate Oil and Gas to Europe), lanciato nel 1995, mira alla modernizzazione e all'ampliamento del corridoio energetico tra il Mar Caspio e l'Europa. Per maggiori informazioni sul programma, <http://www.inogate.org>.

<sup>83</sup> D. LYNCH, *The EU: Towards a Strategy*, in D. LYNCH (a cura di), *The South Caucasus: a Challenge for the EU*, Chaillot Paper n. 65, Paris, EU Institute for Security Studies, December 2003, p. 178.

una politica regionale e, dall'altra, sufficientemente lontano da non far percepire come immediate le minacce che da essa promanano.

La necessità di predisposizione di un coerente approccio regionale al Caucaso – sottolineata già nel 1999 dal Parlamento europeo<sup>84</sup> – emergeva per la prima volta in occasione del Consiglio affari generali e relazioni esterne del febbraio 2001. Nelle conclusioni del Consiglio veniva sancita la volontà dell'Unione di «svolgere un ruolo politico più attivo nella regione», individuando i mezzi attraverso i quali, da un lato, sostenere la prevenzione e risoluzione dei conflitti e, dall'altro, prendere parte alla ricostruzione post-bellica<sup>85</sup>.

In apparente contraddizione rispetto a tale dichiarazione di intenti, a due anni di distanza, Armenia, Georgia e Azerbaigian venivano escluse nel marzo 2003 dal novero dei partner europei cui l'Unione destinava la Politica europea di vicinato (Pev). Nella comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo con la quale veniva lanciata la politica di vicinato, si sottolineava che «Given their location, the Southern Caucasus [...] fall outside the geographical scope of this initiative for the time being»<sup>86</sup>. L'estensione della Pev all'area del Caucaso meridionale veniva raccomandata dal Parlamento europeo solo nel novembre successivo<sup>87</sup>. Solo nel giugno 2004, infine, il Consiglio affari generali e relazioni esterne decideva in via definitiva sull'inclusione delle tre repubbliche nella Pev<sup>88</sup>, come strumento per incentivare le riforme politico-economiche, sostenere la prevenzione e risoluzione dei conflitti e approfondire la cooperazione regionale<sup>89</sup>.

L'iniziale esclusione dalla politica di vicinato risultava tanto più contraddittoria in relazione alla contemporanea predisposizione del documento sulla Strategia europea in materia di sicurezza (Sems) che, in previsione dell'allargamento dell'Unione, fissava tra i propri obiettivi prioritari la tutela della sicurezza dello spazio europeo a partire dall'impegno nelle instabili aree a esso adiacenti. La “costruzione della sicurezza nelle vicinanze europee” veniva così fondata sull'assunto che:

è nell'interesse dell'Europa che i paesi che ci circondano siano ben governati. I vicini impegnati in conflitti violenti, gli Stati deboli in cui fiorisce la criminalità organizzata, le società disfunzionali [...] sono tutti elementi che creano problemi per l'Europa. [...] Il nostro compito consiste nel favorire l'esistenza di un cerchio di

<sup>84</sup> Ibidem, p. 183.

<sup>85</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *2331a sessione del Consiglio – Affari Generali, Bruxelles, 26-27 febbraio 2001*, Comunicato Stampa, [6501/01 (Presse 61)]. I ministri degli Esteri di Armenia, Azerbaigian e Georgia dichiaravano il proprio favore per la volontà di maggior impegno europeo nell'area il successivo 29 di ottobre in occasione di un incontro con la Troika dell'Unione. *Comunicato Congiunto Troika UE – Caucaso Meridionale, Lussemburgo, 29 ottobre 2001*, Comunicato Stampa, [13297/01 (Presse 394)].

<sup>86</sup> Commissione europea, *Wider Europe – Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, [COM(2003) 104 final], Bruxelles, March 11, 2003, p. 4.

<sup>87</sup> Parlamento europeo, *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'*, [A5-0378/2003], November 5, 2003, pp. 8, 15 e 17.

<sup>88</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Press Release 2590th Council Meeting, General Affairs and External Relations*, Press Release, [10189/04 (Presse 195)], Luxembourg, June 14, 2004, p. 13.

<sup>89</sup> Per una panoramica sull'evoluzione e maggiori risultati della Pev in relazione alle repubbliche del Caucaso meridionale, si vedano i documenti della Commissione europea, *European Neighbourhood Policy–Armenia*, MEMO/08/204, Bruxelles, April 3, 2008; *European Neighbourhood Policy–Azerbaijan*, MEMO/08/205, Bruxelles, April 3, 2008; *European Neighbourhood Policy–Georgia*, MEMO/08/207, Bruxelles, April 3, 2008.

paesi ben governati ad est dell'Unione Europea e lungo il Mediterraneo, con cui possiamo intrattenere rapporti stretti e cooperativi<sup>90</sup>.

Coerentemente con tale premessa, la Sems sottolineava:

Occorre estendere i vantaggi della cooperazione economica e politica ai nostri vicini dell'est facendo fronte ai problemi politici in tali regioni. È ora necessario dedicare un interesse maggiore e più attivo ai problemi del Caucaso meridionale<sup>91</sup>.

Nel quadro del crescente interesse europeo verso l'area caucasica, una decisione di primaria importanza veniva presa nel luglio 2003, con la decisione di nominare un Rappresentante speciale (Rsue) per il Caucaso meridionale, nella prospettiva di "contribuire all'attuazione degli obiettivi politici della Unione Europea" nell'area<sup>92</sup>. Più nello specifico, il mandato del Rsue comprendeva «assistere l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia nell'attuazione delle riforme politiche ed economiche, [...] prevenire i conflitti nella regione, assistere nella risoluzione dei conflitti e preparare il ritorno alla pace, [...] accrescere l'efficacia e la visibilità dell'UE nella regione»<sup>93</sup>. Rispetto alla risoluzione dei conflitti, compito principale del Rsue consisteva principalmente nell'assistenza e nel coordinamento con i meccanismi multilaterali già impegnati sotto l'egida Osce e Onu<sup>94</sup>. Nel febbraio 2006, con la successione dello svedese Peter Semneby al finlandese Talvitie nella carica di Rsue, il mandato veniva peraltro esteso con l'inclusione del compito – oltre che di sostenere i meccanismi negoziali già in atto – di «contribuire alla [...] alla *definizione delle condizioni* per progredire nella risoluzione dei conflitti»<sup>95</sup>.

Le difficoltà interne fronteggiate dall'Ue nella prospettiva di predisposizione di una politica verso il Caucaso meridionale trovavano d'altra parte riscontro nell'eterogeneità e apparente inconciliabilità di interessi delle stesse repubbliche caucasiche. Se, sin dal 1999, gli irrisolti conflitti caucasici venivano identificati come maggior ostacolo allo sviluppo di un'efficace cooperazione regionale,<sup>96</sup> rapportarsi a essi ha evidenziato tutte le difficoltà di approntare una coerente linea di politica caucasica.

Tali difficoltà sono emerse in tutta evidenza – prima ancora che in relazione alla formulazione di una strategia regionale – con riferimento alla stessa predisposizione dei singoli Piani d'azione della Pev per le repubbliche del Caucaso meridionale negoziati nel corso del 2006. Se infatti, nel caso georgiano, il richiamo europeo al principio dell'integrità territoriale come base per la risoluzione dei conflitti in Ossetia e Abkhazia non comportava problematiche di sorta<sup>97</sup>, diverso era il caso del Nagorno-Karabakh. La natura interstatale di tale conflitto tra Armenia e Azerbaigian portava allo

---

<sup>90</sup> Unione Europea, *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore: Strategia Europea in Materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, pp. 7-8.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>92</sup> *Azione Comune 2003/496/PESC del Consiglio del 7 luglio 2003 relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 169/74, 8 luglio 2003.

<sup>93</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>94</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>95</sup> *Azione Comune 2006/121/PESC del Consiglio del 20 febbraio 2006 che nomina il rappresentante speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 49/14, 21 febbraio 2006, art.3/c. Corsivo aggiunto.

<sup>96</sup> D. LYNCH, *The EU: Towards a Strategy*, cit., p. 181.

<sup>97</sup> Commissione europea, *EU/Georgia Action Plan*, "European Neighbourhood Policy - Reference documents", <http://www.ec.europa.eu>, pp. 10 e 17.

scoperto, per l'Unione, la necessità di affrontare il nodo irrisolto della contraddittorietà tra principi internazionali dell'*inviolabilità delle frontiere* da una parte, e dell'*autodeterminazione dei popoli*, dall'altra. Principi che, ugualmente riconosciuti e protetti dal diritto internazionale, risultavano in evidente contraddizione degli interessi, rispettivamente, di Erevan e Baku. Esempio dell'incapacità europea di individuare coerenti linee di condotta rispetto alle più profonde problematiche caucasiche, è l'espedito con il quale è stata risolta tale inconciliabilità di vedute. Abbandonato il proposito di utilizzare una formula unica per i due Piani d'Azione<sup>98</sup>, nel documento siglato con l'Armenia nessuna menzione esplicita viene fatta al principio dell'*inviolabilità delle frontiere*, mentre il principio del rispetto dell'*autodeterminazione* veniva inserito tra gli strumenti attraverso i quali favorire la risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh – una delle priorità d'azione fissate dal documento<sup>99</sup>. Nel Piano d'Azione siglato con Baku, invece, il riferimento al rispetto dell'integrità e inviolabilità delle frontiere veniva richiamato tra i valori comuni cui le relazioni tra Ue e Azerbaigian debbono aderire, mentre nessuna menzione veniva fatta in relazione alla risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh<sup>100</sup>.

A dispetto delle difficoltà di approntare una coerente linea di politica regionale verso il Caucaso meridionale, l'Ue ha progressivamente approfondito il proprio grado di coinvolgimento nella gestione dei conflitti congelati, agendo principalmente in qualità di "attore finanziario"<sup>101</sup>. L'Unione è infatti attivamente impegnata in Georgia – prima ancora che in qualità di principale donatore – con progetti finalizzati al riavvicinamento delle parti in conflitto, alla ricostruzione economica e con aiuti umanitari<sup>102</sup>. Rispetto al conflitto in Ossetia meridionale, la Commissione europea prende parte ai lavori della *Joint Control Commission* – organismo negoziale quadripartito composto da Georgia, Russia, Ossetia meridionale e Ossetia settentrionale sotto egida Osce – quando in discussione ci siano tematiche di natura economica. Dal 2005, inoltre, ha lanciato il programma *EUSR Border Support Team*, sotto la responsabilità del rappresentante speciale. Il programma, successivo alla fine della missione di monitoraggio Osce, è finalizzato a fornire assistenza alla Georgia nella predisposizione di un efficace sistema di monitoraggio e controllo dei propri confini, con particolare riferimento a quello con la Russia<sup>103</sup>. Rispetto ai conflitti in Abkhazia e Nagorno-Karabakh, l'Ue non è parte dei meccanismi multilaterali di negoziato – nonostante la presenza in essi di membri dell'Unione<sup>104</sup> e nonostante il sostegno alle rispettive attività. In entrambi i casi

<sup>98</sup> L. ALIEVA, *EU and South Caucasus*, CAP Discussion Paper, Center for Applied Policy Research, December 2006, p. 12.

<sup>99</sup> Commissione europea, *EU/Armenia Action Plan*, "European Neighbourhood Policy - Reference documents", <http://www.ec.europa.eu>, pp. 9 e 16.

<sup>100</sup> Commissione europea, *EU/Azerbaijan Action Plan*, "European Neighbourhood Policy - Reference documents", edizione web della Commissione europea: <http://www.ec.europa.eu>, pp. 1 e 3.

<sup>101</sup> International Crisis Group, *Conflict Resolution in the South Caucasus: the EU's Role*, «Europe Report», n. 173, March 20, 2006, p. 5.

<sup>102</sup> Per una panoramica sui progetti d'assistenza comunitari verso Abkhazia e Ossetia meridionale, European Commission's Delegation to Georgia, *Overview of EC Assistance in Abkhazia & South Ossetia*, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rehabilitation.html>.

<sup>103</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *EUSR Border Support Team (BST) – Factsheet*, <http://www.consilium.europa.eu>.

<sup>104</sup> Germania, Francia e Regno Unito – unitamente a Federazione russa e Stati Uniti sono parte del "Gruppo degli Amici del Segretario Generale per la Georgia", meccanismo negoziale legato al processo di Ginevra per la risoluzione del conflitto in Abkhazia. La Francia ha inoltre la co-presidenza del "Gruppo di

l'apporto comunitario si incentra su programmi rivolti a programmi *confidence-building* tra le parti, di ricostruzione delle infrastrutture economiche e di trasporto e sul ritorno dei rifugiati.

Rispetto al nodo dei conflitti caucasici, l'Ue non ha dunque assunto un ruolo attivo nei negoziati politici per la loro risoluzione, ma si è mossa piuttosto nella prospettiva di ricostruzione post-bellica e sostenendo l'azione delle organizzazioni internazionali impegnate nell'area. Il coinvolgimento europeo nella cooperazione alla sicurezza caucasica è andato dunque principalmente basandosi su azioni di *soft power*. In questo senso, la promozione di valori e istituzioni democratiche rappresenta il principale strumento attraverso il quale l'Ue mira a creare le condizioni necessarie per la risoluzione dei conflitti – che, come sottolineato da Semneby – rimane responsabilità principalmente delle parti belligeranti<sup>105</sup>. L'utilizzo di *soft power* rappresenta senza dubbio la principale caratteristica della proiezione esterna dell'Unione in aree di crisi<sup>106</sup>. Tale caratterizzazione dell'azione europea ne rappresenta tuttavia, al contempo, il principale limite. Efficaci, per definizione, in un'ottica di lungo periodo essi non appaiono in grado di sortire effetti concreti laddove non vengano accompagnati dalla capacità di reazione a crisi contingenti e sostenuti dalla contemporanea volontà di assunzione di un più alto profilo politico.

Non è un caso che la Commissione abbia denunciato – nelle comunicazioni sulla Pev al Consiglio del dicembre 2006<sup>107</sup> e dicembre 2007<sup>108</sup> – come la politica caucasica europea stesse sortendo un effetto limitato sulla risoluzione dei conflitti, suggerendo una politica più attiva di partecipazione ai negoziati di pace, così come agli sforzi di *peace-monitoring* e *peacekeeping*<sup>109</sup>.

Da allora, tuttavia, poco è stato fatto per innalzare il profilo dell'intervento europeo nella gestione dei conflitti caucasici. Se, ad esempio, già nel 2005 l'Ue mancava l'opportunità di sostituirsi all'Osce nella missione di monitoraggio del confine russo-georgiano nonostante l'invito di Tbilisi, la mancanza di volontà di lasciarsi più attivamente coinvolgere nella cooperazione alla sicurezza caucasica è emersa con evidenza nel corso dei mesi appena passati. Sullo sfondo delle crescenti tensioni tra

---

Minsk", meccanismo negoziale per il Nagorno-Karabakh, cui partecipano in qualità di membri permanenti anche Germania, Italia, Svezia e Finlandia.

<sup>105</sup> «Ultimately it is up to the parties to resolve these conflicts. The EU can and does play a role as facilitator. The conflicts will remain frozen, with tensions and further conflict potential, unless the parties themselves rise to the challenge and take the main steps toward changing the logic of the conflicts and embracing reconciliation». P. SEMNEBY, *The Role of the EU in the Resolution of the Conflicts in the South Caucasus*, in «Turkish Policy Quarterly», vol. 5, n. 2, 2006, edizione web dell'European Stability Initiative: <http://www.esiweb.org>.

<sup>106</sup> Si veda, a tal proposito, C. MONTELEONE, *L'Unione Europea tra prevenzione dei conflitti e intervento militare*, in S. GIUSTI, A. LOCATELLI (a cura di), *L'Europa sicura. Le politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Milano, Egea, 2008, pp. 141-164.

<sup>107</sup> Commissione europea, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the ENP*, [COM(2006) 726 final], Bruxelles, December 4, 2006, p. 4.

<sup>108</sup> Commissione europea, *A Strong European Neighbourhood Policy*, Communication from the Commission, [COM(2007) 774], Bruxelles, December 5, 2007, pp. 6-7.

<sup>109</sup> La possibilità di assumere un ruolo di peace-keeper nell'area era stata peraltro avanzata dallo stesso rappresentante speciale Semneby, in un'intervista nel maggio 2006, in relazione al Nagorno-Karabakh. T. DE WAAL, *EU Could Assume Peacekeeping Role*, in «Caucasus Reporting Service», n. 341, May 25, 2006.

Tbilisi e Mosca in relazione all'Abkhazia e all'Ossetia meridionale, la richiesta georgiana di modificare gli attuali meccanismi multilaterali di negoziato e, più in particolare, di rimpiazzare le truppe russe di *peacekeeping* con contingenti internazionali è rimasta sostanzialmente inascoltata. Al di là di una dura condanna contenuta in una risoluzione del Parlamento europeo del Consiglio, l'ambasciatore Semneby si è limitato a replicare: «I know there are some expectations that the EU should contribute to a mission. The Georgians are asking us to do this. This is still a hypothetical discussion. We need a basic understanding from all the parties on this issue. We do not think that any precipitated action should be taken»<sup>110</sup>.

Al di là dei limiti insiti nelle capacità operative dell'Ue e della difficoltà di districarsi tra i diversi e confliggenti interessi dei partner caucasici, la riluttanza dell'Unione ad assumere un ruolo di garante della sicurezza regionale caucasica più attivo rispecchia, d'altro canto, la più generale incapacità di rafforzare la cooperazione con Georgia, Armenia e Azerbaigian su un più alto piano politico. Ciò che emerge con evidenza dalla proiezione caucasica dell'Ue è infatti la mancanza di collegamento tra tale vettore di politica estera e quello che la lega, parallelamente, agli attori internazionali attivi nell'area – dagli Stati Uniti alla Turchia, dall'Iran sino alla Russia. In ragione dei profondi interessi politico-economici di Mosca nell'area caucasica – e, non secondariamente dell'*interdipendenza* economica che la lega all'Europa – è nei rapporti con quest'ultima che l'Ue potrebbe far valere il proprio peso politico. Tale possibilità non è stata infatti sino a oggi sfruttata, nonostante l'inclusione della questione dei conflitti georgiani nell'ambito del dialogo Ue-Russia rientrasse negli impegni sanciti dall'Unione nel Piano d'azione Pev negoziato con la Georgia<sup>111</sup>. Il recente summit Ue-Russia di Khanty-Mansiisk non ha fatto eccezione a questa tendenza, contribuendo a sollevare notevoli perplessità sulla reale volontà e capacità europea di proporsi come credibile partner per la cooperazione alla sicurezza nel Caucaso meridionale.

### 3. *Ridefinizione della cooperazione intra-regionale*

A partire dall'inizio del decennio, sullo sfondo dell'approfondimento della politica caucasica di Stati Uniti, Nato e Unione Europea – e in parte grazie a esso – notevoli cambiamenti si sono verificati anche nel quadro della cooperazione intra-regionale alla sicurezza.

#### 3.1 *La politica regionale della Federazione russa*

Il maggior interventismo statunitense e atlantico nell'area del Caucaso meridionale ha anzitutto sortito effetti sulla politica regionale di Mosca. Sullo sfondo della richiamata approvazione del Concetto Strategico della Nato e dell'intervento in Kosovo del 1999,

---

<sup>110</sup> J.C. PEUCH, *European Union: Democratization Key to Conflict Resolution in South Caucasus*, in «Eurasia Insight», June 17, 2008.

<sup>111</sup> Commissione europea, *EU/Georgia Action Plan*, cit., p. 10.

tale interventismo sembrava confermare la visione russa di una diretta minaccia alla sicurezza nazionale<sup>112</sup>.

L'affermazione di Putin ai vertici della politica nazionale è coincisa con la razionalizzazione della politica caucasica russa, nel contesto di un più ampio ripensamento dell'azione internazionale del paese. Base della ridefinizione della politica regionale di Mosca è stato il Concetto sulla Sicurezza Nazionale approvato nel gennaio 2000 – e destinato a costituire l'ossatura del Concetto sulla Politica Estera del giugno successivo. Nel suo preambolo si sottolineava, come mai in passato, la centralità rivestita dall'*estero vicino* nella politica di sicurezza nazionale russa, per la quale le maggiori minacce erano costituite, non a caso, da:

- a. il progressivo indebolimento dei processi di integrazione nell'ambito della Csi;
- b. il possibile dispiegamento di truppe o di basi militari straniere nell'immediata prossimità dei confini russi;
- c. le possibili rivendicazioni territoriali nei confronti della Federazione russa;
- d. lo scoppio e l'escalation di conflitti in territori limitrofi alla Russia e ai confini esterni della Csi;
- e. la volontà di alcuni stati e organizzazioni internazionali di ridimensionare il ruolo dei meccanismi esistenti diretti ad assicurare la sicurezza internazionale<sup>113</sup>.

Di vitale importanza risultava dunque, nella strategia russa, il rafforzamento dei legami con gli stati dell'*estero vicino*, tanto sul piano multilaterale della Csi, quanto su quello più strettamente bilaterale. D'altro canto, la maggior enfasi posta sul rafforzamento dell'economia nazionale come base per una più efficace proiezione verso l'esterno, imponeva alla Russia la creazione di un "arco di stabilità" ai propri confini<sup>114</sup>.

Coerentemente con tali premesse la politica caucasica della Federazione russa si è andata incentrando attorno a tre obiettivi complementari: il contenimento della Georgia; il miglioramento dei rapporti con l'Azerbaijan e il rafforzamento della relazione con l'Armenia.

Il contenimento della Georgia, reso necessario dall'approfondimento delle relazioni di Tbilisi con Stati Uniti e Nato oltre che dalla campagna cecena successiva al 1999, ha beneficiato in primo luogo dei rapporti tra Mosca e le regioni secessionistiche dell'Abkhazia e dell'Ossetia meridionale<sup>115</sup>. La presidenza Putin, in questo senso, ha favorito e accelerato un sostanziale processo di *state-building* in queste regioni, assurte di fatto a protettorati politico-economici di Mosca. Nel giugno 2002, la Legge sulla cittadinanza della Federazione russa facilitava la concessione di passaporti russi

---

<sup>112</sup> Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni dell'allora presidente della Accademia delle Scienze Militari russa e principale fautore dei documenti strategici russi del 2000, Makhmut Gareyev, in M. DE HAAS, *The Development of Russian Security Policy 1992-2002*, in A. ALDIS, R.N. MCDERMOTT (a cura di), *Russian Military Reform, 1992-2002*, London, Frank Cass, 2003, p. 7.

<sup>113</sup> J. GODZMIRSKI, *Russian National Security Concepts, 1997 and 2000: A Comparative Analysis*, in «European Security», vol. 9, n. 4, 2000, p. 84.

<sup>114</sup> R.O. FREEDMAN, *Russian Policy Toward the Middle East Under Putin: The Impact of 9/11 and The War in Iraq*, in «Alternatives», vol. 2, n. 2, 2003, p. 2.

<sup>115</sup> L'influenza economica esercitata sulla Georgia ha rappresentato l'ulteriore strumento di contenimento utilizzato dalla presidenza Putin. È propriamente in tale prospettiva che vanno inquadrati le restrizioni, successive al 2000, sul movimento di persone e merci tra le due parti del confine, così come l'assertiva politica energetica dei prezzi attuata da Gazprom.

ai residenti delle due regioni che, a oggi, vedono la quasi totalità dei propri abitanti possedere la cittadinanza russa<sup>116</sup>. Un provvedimento, quest'ultimo, tanto più rilevante in relazione alla considerazione che il dovere di protezione delle minoranze russe residenti all'estero ha rappresentato un tradizionale strumento di ingerenza russa negli affari degli stati ex-sovietici<sup>117</sup>. D'altro canto, Mosca ha sostenuto lo sforzo di riorganizzazione amministrativa dei governi delle regioni separatiste attraverso l'invio di specialisti e aiuti economico-finanziari. Il recente recesso unilaterale russo dalle sanzioni economiche approvate nel 1996 dalla Csi a carico dell'Abkhazia<sup>118</sup> dimostra la determinazione con la quale il Cremlino persegue il rafforzamento delle relazioni con le regioni secessionistiche georgiane. Una determinazione mostrata provocatoriamente lo scorso maggio, con la decisione unilaterale di inviare una – seppur disarmata – unità militare in Abkhazia nel quadro di un'operazione umanitaria rivolta alla ricostruzione delle infrastrutture ferroviarie della regione<sup>119</sup>. Tbilisi ha, d'altro canto, ripetutamente accusato Mosca di armare e addestrare le forze armate di Abkhazia e Ossetia meridionale<sup>120</sup>, con le quali un'ampia parte dello spettro politico russo vorrebbe oggi aprire formali relazioni diplomatiche<sup>121</sup>.

Il miglioramento dei rapporti russo-azeri ha rappresentato uno dei più rilevanti cambiamenti nella politica regionale di Mosca. La visita condotta da Putin a Baku – la prima di un presidente russo in Azerbaijan – nel gennaio 2001 ha aperto simbolicamente una nuova fase dei rapporti bilaterali tra i due paesi. La visita veniva reciprocata dall'allora presidente azero Heidar Aliyev nel gennaio dell'anno successivo<sup>122</sup>. A Mosca, nell'occasione – oltre alla firma di un pacchetto di accordi per la cooperazione economica e industriale – veniva rinnovato l'accordo per la concessione alla Russia della strategicamente importante base radar di Gabala, in territorio azero. Il rafforzamento della cooperazione tra Mosca e Baku ha beneficiato, inoltre, della cooperazione anti-terroristica, con particolare riferimento alla lotta alle reti transfrontaliere del terrorismo ceceno. Da questa angolatura, l'Azerbaijan ha infatti abbandonato i tradizionali sentimenti filo-ceceni, attraverso la ferma persecuzione degli attivisti presenti in territorio azero e, parallelamente, tollerando le operazioni delle forze

<sup>116</sup> La quasi totalità della popolazione osseta e abkhaza è oggi in possesso della cittadinanza russa, una circostanza tanto più significativa in relazione all'avvertimento rivolto alla Georgia dal ministro degli Esteri russo Lavrov, nel 2006, in base al quale la Russia è pronta a proteggere i propri cittadini con tutti i mezzi a sua disposizione. *Lavrov Interview: Don't Touch Russians*, in «Kommersant», July 20, 2006.

<sup>117</sup> Già a partire dalla Dottrina militare russa del 1993, si inseriva tra le minacce alla sicurezza della Russia, anche la «soppressione dei diritti, libertà e interessi legittimi dei cittadini della Federazione russa in stati stranieri». *The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*, in «Nuclear Forces Guide», edizione web della Federation of American Scientist: <http://www.fas.org>.

<sup>118</sup> A. LOBJAKAS, *Tbilisi Outraged At Moscow Withdrawal From Abkhaz Sanctions Treaty*, Radio Free Europe/Radio Liberty, March 7, 2008.

<sup>119</sup> *Russia army unit sent to Abkhazia*, in «BBC News», May 31, 2008.

<sup>120</sup> Per le più recenti accuse si veda C.J. CHIVERS, *Georgia-Russia Tension Escalates Over Downed Drone*, in «The New York Times», April 22, 2008; *Geo Minister says Russia arming rebel for war*, in «UNOMIG Latest Headlines», May 28, 2008. Un riconoscimento degli aiuti forniti all'Ossetia meridionale è contenuto nell'intervista a Znaur Gassiev, portavoce del parlamento osseto, in O. ALLENOVA, *Russia armed us well, I won't hide it*, in «Kommersant», September 26, 2005.

<sup>121</sup> Si veda, ad esempio, la posizione dei leader della Duma in *Duma Treads Warily Over Abkhazia, South Ossetia, and Transdnister Status*, Radio Free Europe/Radio Liberty, March 14, 2008.

<sup>122</sup> G. ISMAILOVA, *Russian-Azerbaijan Relations Developed into the Strategic Partnership*, in «CACI Analyst», January 30, 2002.

armate russe oltre confine<sup>123</sup>. Le relazioni azero-russe hanno ricevuto un'ulteriore spinta dalla successione di Ilham Aliyev al padre Heidar alla presidenza della repubblica azera nell'ottobre 2003. Sullo sfondo di una tornata elettorale contestata dai media e osservatori occidentali, e di un successivo scivolamento interno verso un regime spiccatamente autocratico, Putin si è potuto presentare come il maggior sostenitore del presidente azero.

In un chiaro segnale di continuità rispetto al suo predecessore, il neo-presidente russo Medvedev ha effettuato una visita a Baku lo scorso 3 luglio, nel corso della quale Azerbaigian e Russia hanno siglato una Dichiarazione di amicizia e partenariato strategico – formula sino a oggi utilizzata dalla Russia, nel Caucaso, solo nei confronti dell'Armenia<sup>124</sup>.

Il netto miglioramento delle relazioni bilaterali russo-azere non hanno peraltro impedito a Mosca di rafforzare la già solida partnership con Erevan – la cui sicurezza è ancora demandata principalmente all'alleanza con la Russia. L'Armenia rappresenta l'unico stato caucasico ad aver aderito, nell'ottobre 2002, all'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva della Csi (Otsch), sostenendone gli sviluppi istituzionali<sup>125</sup> e ospitandone le esercitazioni militari<sup>126</sup>. Inoltre nel corso del 2007, a seguito del ritiro russo dalle basi georgiane di Akhalkalaki e Batumi, un nuovo equipaggiamento militare è giunto a rafforzare la base russa di Gyumri, in territorio armeno<sup>127</sup>.

L'Otsch ha rappresentato il principale strumento attraverso il quale Mosca ha propugnato la cooperazione anti-terroristica e per la lotta alle reti criminali transfrontaliere in ambito Csi. Ciò che preme rilevare, a tal proposito, è la valenza che l'Otsch sembrava rivestire nel più ampio contesto della politica internazionale della Federazione russa. Attraverso l'organizzazione Mosca ha tentato, infatti, di creare uno strumento di interposizione tra la Nato e i propri partner regionali, propugnando l'Otsch come interlocutore unico dell'Alleanza per la cooperazione alla sicurezza nello spazio della Csi<sup>128</sup>. In questo senso, la predisposizione da parte armena di un Ipap con la Nato sembra confermare, una volta di più, la volontà di Erevan di evitare un pericoloso isolamento internazionale.

### 3.2 *Il Caucaso nel contesto del Mar Nero allargato*

Come sottolineato in precedenza, fattore di primaria importanza per la centralità assunta dall'area del Caucaso nelle relazioni internazionali dell'ultimo decennio è stato

<sup>123</sup> M. FALKOWSKI, *Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia*, Warszawa, Centre for Eastern Studies, 2006, p. 62.

<sup>124</sup> H. KHACHATRIAN, *Russia makes a bid to enhance its influence in the South Caucasus using economic leverage*, in «CACI Analyst», July 23, 2008.

<sup>125</sup> Si veda, ad esempio, V. SOCOR, *CIS Collective Security Treaty holds Summit*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 123, June 24, 2005.

<sup>126</sup> V. SOCOR, *Russian-Armenian Military Exercise Anachronistic*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 172, September 16, 2005; *Atom-Antiterror 2006 Exercise Over Armenia*, in «Armtown News», September 29, 2006.

<sup>127</sup> V. SOCOR, *Georgian Flag Raised over Akhalkalaki*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 28, July 2, 2005.

<sup>128</sup> Si veda, in questo senso, V. SOCOR, *CIS Military Structures Seen Shrinking at Defense Ministers' Meeting*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 126, June 29, 2005.

rappresentato dai successivi allargamenti all'Europa centro-orientale della Nato e dell'Ue. In questo senso, le dinamiche proprie dell'area caucasica – da quelle energetiche a quelle di sicurezza – sono progressivamente confluite in una più ampia “area di mezzo” che si colloca alla confluenza dei meccanismi di cooperazione euro-atlantici allargati con le tradizionali aree d'influenza russe e turche dell'Asia centrale e, in misura crescente, con il Medio Oriente. Un'area, quella del “Mar Nero allargato”, che risulta aggregata da comuni problematiche di sicurezza, intese tanto nella sua tradizionale connotazione strategico-militare, quanto nella sua connotazione estesa – dalla sicurezza energetica a quella ambientale, dalla lotta alle reti transfrontaliere del crimine e terrorismo sino al controllo dei flussi migratori. È propriamente in questo quadro che si inseriscono le principali forme di cooperazione intra-regionale sviluppatesi a partire dall'inizio del secolo e comprendenti le repubbliche caucasiche.

La più rilevante fra le organizzazioni regionali operanti nell'area del Mar Nero allargato è la *Black Sea Economic Cooperation Organization* (Bsec). Creata nel 1992 su iniziativa turca, l'organismo comprende i sei stati rivieraschi del Mar Nero, le repubbliche caucasiche di Armenia e Azerbaigian, l'Albania, la Grecia e la Moldavia. Ai membri originari si è aggiunta la Serbia nel 2004. Obiettivo iniziale della Bsec era l'approfondimento delle relazioni economico-commerciali tra i membri, nella prospettiva di sostegno alla transizione verso l'economia di mercato della maggior parte di loro, con la finalità ultima di rafforzare la stabilità della regione<sup>129</sup>. Rimasta largamente inefficace nel corso degli anni '90, tra il 1999 e il 2001 l'organizzazione veniva dotata di uno statuto e di un ambizioso piano d'azione economica, manifestando significativamente – a margine del summit del Decennale di Istanbul del giugno 2002 – l'intenzione «to consider ways and means of enhancing contribution of the Bsec to strengthening security and stability in the region»<sup>130</sup>.

Nonostante Mosca si sia opposta alla possibilità che la Bsec intraprendesse azioni negoziali sui conflitti della regione<sup>131</sup>, la rivitalizzazione dell'organizzazione risultava conforme alla rinnovata enfasi posta dalla Federazione russa rispetto al rafforzamento dell'economia nazionale e alla creazione di un “arco di stabilità” ai propri confini. Non secondariamente, inoltre, segnalava un importante momento di intesa con la Turchia, i rapporti con la quale avevano registrato notevoli tensioni proprio in relazione alla proiezione regionale dei due paesi. A questa intesa può essere parimenti ricondotta la creazione, a opera dei paesi rivieraschi, del *Black Sea Naval Cooperation Task Force* (Blackseafor). Il meccanismo di cooperazione navale – creato a Istanbul nell'aprile 2001 con l'obiettivo di approntare missioni di salvataggio, umanitarie, di sminamento e

<sup>129</sup> Sull'evoluzione della Bsec nei primi anni di attività, N. MICU, *Black Sea Economic Cooperation (BSEC) as a Confidence-Building measure*, in «Perceptions», vol. 1, n. 4, 1996-1997, p. 1; sul potenziale ruolo dell'organizzazione nella cooperazione alla sicurezza dell'area, P. MANOLI, *The Role of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) in the Stability of the Region*, in A. ALDIS (a cura di), *Shaping an Environment for Peace, Stability & Confidence in South Caucasus*, Camberley, Conflict Studies Research Centre, 2002, pp. 40-44.

<sup>130</sup> *The Text of the Istanbul Decennial Summit Declaration*, Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.tr>. La previsione risulta tanto più significativa in relazione alla considerazione che, sino al 1999, la Bsec si prefiggeva l'obiettivo di sostenere la pace e la stabilità regionale «by applying the pragmatic concept that economic cooperation is an effective confidence building measure and serves as a pillar in the new European architecture» (*Istanbul Summit Declaration*, Istanbul, Black Sea Economic Cooperation, <http://www.bsec-organization.org>).

<sup>131</sup> O. SHCHEDROV, *Putin Urges Black Sea Cooperation*, in «The Moscow Times», June 26, 2007.

di protezione ambientale<sup>132</sup> – a partire dal 2004 e su iniziativa turca, inaugurava un forum di consultazione politica, nel cui ambito l'organizzazione aggiungeva alle proprie finalità la cooperazione antiterroristica e contro il traffico di armi di distruzione di massa<sup>133</sup>.

La progressiva rilevanza assunta dalla cooperazione nell'area del Mar Nero allargato e, con essa, dalla Bsec è testimoniata dal conferimento dello status di osservatore nell'organizzazione alla Commissione europea, in occasione dell'incontro del Consiglio dei ministri degli Esteri Bsec di Istanbul del giugno 2007<sup>134</sup>. La volontà dell'Ue di aprire un canale di dialogo istituzionale con la Bsec rientrava nella più ampia iniziativa europea di cooperazione regionale denominata "Sinergia del Mar Nero". Proposta dalla Commissione europea a Parlamento e Consiglio nell'aprile 2007<sup>135</sup>, l'iniziativa è indirizzata alle repubbliche caucasiche, ai paesi rivieraschi del Mar Nero, alla Grecia e alla Moldavia. Scopo prefissato della Sinergia del Mar Nero è la creazione di uno strumento complementare a quelli bilaterali già attivi, «che concentri l'attenzione politica sul livello regionale e che rinvigorisca i processi di cooperazione in corso»<sup>136</sup>, tanto intra-regionali quanto nei riguardi dell'Unione. L'iniziativa europea si colloca dunque in linea di continuità con le analoghe iniziative intraprese nei confronti del Mediterraneo e dell'area nord-europea, con il processo di Barcellona e la *Northern Dimension*. Tra le numerose aree coperte dall'iniziativa europea figurano, significativamente, anche i conflitti congelati rispetto ai quali viene auspicato che la Sinergia possa occuparsi – sia pur in un'ottica di *soft power* – «della situazione globale affrontando le questioni di base della gestione di governo e della mancanza di sviluppo economico, di coesione sociale, di sicurezza e di stabilità»<sup>137</sup>. Va tuttavia sottolineato come la scarsa enfasi posta sugli sviluppi della cooperazione in questo particolare

---

<sup>132</sup> BLACKSEAFOR, *Agreement for the Establishment of Black Sea Naval Cooperation Task Group*, <http://www.blackseafor.org>.

<sup>133</sup> Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni di Ankara (19 gennaio 2004), Mosca (7 luglio 2004) e Kiev (31 marzo 2005), in BLACKSEAFOR, Republic of Turkey, Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.tr>. A conferire maggior significatività a tale iniziativa nel quadro dell'allineamento regionale turco-russo contribuiva, da un lato, la successiva adesione russa alla *Black Sea Harmony*, sistema di pattugliamento turco della sponda meridionale del bacino e, dall'altro, il rifiuto congiunto di Ankara e Mosca alla proposta statunitense di allargare al Mar Nero le operazioni anti-terroristiche della *Operation Active Endeavor*, condotte dalla Nato nel Mediterraneo dopo il 2001. Benché sul rifiuto di Ankara abbia pesato il rischio di erosione del principio del controllo turco sulla navigazione attraverso gli Stretti sancito dalla convenzione di Montreux, Ankara ricollegava tale presa di posizione alla convinzione che l'operazione Nato avrebbe semplicemente replicato strutture già attive e funzionanti nel bacino e che, più significativamente, qualunque iniziativa regionale dovesse coinvolgere anche la Russia.

<sup>134</sup> Black Sea Economic Cooperation, *Report of the Special Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, [BS/SFM/R(2007)1], Istanbul, June 25, 2007, p. 4.

<sup>135</sup> Commissione europea, *Sinergia del Mar Nero – Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, [COM(2007) 160 def], Bruxelles, 11 aprile 2007. Le conclusioni del Consiglio europeo con le quali la proposta veniva accolta favorevolmente, sono contenute in Consiglio dell'Unione Europea, *Press Release, 2800th Council meeting, General Affairs and External Relations*, [9471/1/07 REV 1 (Presse 103)], Bruxelles, May 14-15, 2007, p. 8.

<sup>136</sup> Commissione europea, *Sinergia del Mar Nero*, cit., p. 3.

<sup>137</sup> *Ibidem*, pp. 4-5.

settore dal bilancio della Commissione sul primo anno di attività della Sinergia del Mar Nero<sup>138</sup>, sollevi forti perplessità sulla sua efficacia pratica.

La centralità dei successivi allargamenti di Unione Europea e Nato per l'approfondimento della cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale è ulteriormente testimoniata dalle iniziative regionali della Romania. Membro della Nato dal marzo 2004 e dell'Ue dal gennaio 2007, la Romania sotto la presidenza Basescu ha posto il vettore della cooperazione nell'area del Mar Nero allargato al centro della propria politica estera<sup>139</sup>. All'iniziativa di Bucarest si ricollega la creazione, nel 2005, dell'organizzazione *Community of Democratic Choice* (Cdc) e, nel 2006, del foro di dialogo *Black Sea Forum for Dialogue and Partnership* (Bsf). Entrambe le iniziative vedono la partecipazione delle repubbliche caucasiche – a esclusione dell'Armenia nel caso della Cdc, che si presenta come un raggruppamento più spiccatamente filo-atlantico sull'asse che dal Mar Baltico giunge al Caucaso<sup>140</sup>. Entrambe, inoltre, seguono lo schema comunitario del perseguimento della cooperazione alla sicurezza attraverso strumenti di *soft power* – promozione dei valori democratici, della stabilità regionale e della prosperità economica<sup>141</sup>.

L'effetto di rivitalizzazione della cooperazione regionale determinato dalle politiche europee e atlantiche, risulta evidente anche in relazione alla ripresa della collaborazione in ambito Guam. L'organizzazione, entrata in una fase di stallo a seguito del 2001 e della più risoluta politica regionale russa<sup>142</sup>, ha avuto un nuovo slancio a partire dal 2005 grazie all'iniziativa di Kiev e Tbilisi che, nella fase successiva alle "rivoluzioni colorate" perseguivano più risolutamente il percorso di avvicinamento alle strutture euro-atlantiche. Su questo sfondo, a stretto giro di vite rispetto all'assunzione della presidenza ucraina da parte di Yushchenko, il Guam si riuniva a Chisinau nell'aprile 2005 per determinare le azioni necessarie al rilancio del gruppo. All'incontro prendevano significativamente parte anche i presidenti rumeno, polacco e

<sup>138</sup> Commissione europea, *Report on the first year of implementation of the Black Sea Synergy*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, [COM(2008) 391 final], Bruxelles, June 19, 2008, p. 5.

<sup>139</sup> Sulle motivazioni ed evoluzione della politica regionale rumena, M. GEOANA, *Regional Security and Democratic Development in the Black Sea Region*, in «Nixon Centre Program Brief», vol. 10, n. 2, February 2003; M. GEOANA, *Romania's Black Sea Agenda and America's Interests*, in «The National Interest», vol. 31, n. 6, 2004; G. MAIOR, M. MATEI, *The Black Sea Region in and Enlarged Europe: Changing Patterns, Changing Politics*, in «Mediterranean Quarterly», vol. 16, n. 1, 2005, pp. 33-51.

<sup>140</sup> La Community of Democratic Choice comprende Georgia, repubbliche baltiche, Ucraina, Moldova, Romania, Slovenia, Macedonia e Azerbaigian in qualità di osservatore. Il Black Sea Forum for Partnership and Dialogue comprende invece le tre repubbliche caucasiche, Romania, Moldova e, in qualità di osservatori, Turchia, Bulgaria e Stati Uniti.

<sup>141</sup> Questi i tre obiettivi centrali sanciti dalla Carta della Cdc, *Declaration of the Countries of the Community of Democratic Choice*, Kiev, December 2, 2005, edizione web della presidenza della Repubblica di Georgia: <http://www.president.gov.ge>. Si veda anche J.C. PEUCH, *Leaders Meet In Ukraine To Create New Regional Alliance*, Radio Free Europe/Radio Liberty, December 2, 2005. Per gli analoghi obiettivi sanciti dal BSF si veda, *Joint Declaration of the Black Sea Forum for Dialogue and Partnership*, Bucarest, June 5, 2006, edizione web del Bsf: <http://www.blackseforum.org>.

<sup>142</sup> Principale causa di stallo del gruppo è stata rappresentata dalla sorte e dalle politiche dei leader che ne avevano determinato la nascita. In questo senso al riavvicinamento alla Russia dell'allora presidente ucraino Kuchma, era corrisposto il progressivo declino politico di Shevarnadze e la scomparsa di Heydar Aliyev. Sulle motivazioni di natura economica dello stallo del Guam si veda invece, *Economic Decline Forcing GUUAM Nations to Return to Russia*, in «Stratfor», November 30, 2000.

lituano<sup>143</sup>. Apparente momento di svolta per le attività del Guam è stato rappresentato dal summit di Kiev del maggio 2006, in occasione del quale il gruppo, ridenominato *Organization for Democracy and Economic Development – Guam*, veniva istituzionalizzato con la firma di una Carta costitutiva che prevedeva la predisposizione di organismi decisionali ed esecutivi e la creazione, a Kiev, di un segretariato permanente<sup>144</sup>. Rispetto alla cooperazione alla sicurezza, al summit di Baku del settembre 2006 i membri dell'organizzazione sancivano la consultazione regolare e lo scambio di informazioni in materia di lotta al terrorismo, in linea con gli impegni sanciti nell'ambito del *Guam – US Framework Program of Trade and Transport Facilitation, Ensuring Border and Customs Control, Combating Terrorism, Organized Crime and Drug Trafficking*, in vigore dal 2002. Parallelamente, il summit di Baku del giugno 2007 faceva registrare la ripresa del datato progetto di creazione di un battaglione di *peacekeeping* del Guam, finalizzato a operare nelle aree di conflitto regionali sotto l'egida Onu od Osce in sostituzione dei contingenti russi<sup>145</sup> e, potenzialmente, a intraprendere azioni a salvaguardia delle infrastrutture energetiche. Da allora, tuttavia, nessuno dei membri del Guam ha ratificato l'accordo e lo stesso ultimo summit dell'organizzazione – tenutosi a Batumi il 1° di luglio – non ha fatto registrare progressi in questa direzione.

Il successo più evidente conseguito dal Guam all'indomani della propria istituzionalizzazione sembra piuttosto essere rintracciabile nella crescente intesa con i partner euro-atlantici dell'area del Mar Nero allargato. È in questa prospettiva che va collocata la costante partecipazione di delegazioni rumene, polacche e lituane ai successivi summit dell'organizzazione. È in tale prospettiva, inoltre, che va collocata la recente iniziativa lituana rivolta alla creazione del *Group of GUAM Friends in EU*, del novembre 2007<sup>146</sup>. Pur tuttavia, la crescente instabilità interna all'Ucraina, così come il riavvicinamento tra Baku e Mosca e lo stesso proliferare e sovrapporsi di differenti iniziative regionali, sembrano oggi rappresentare pesanti ostacoli sulla strada di un effettivo rilancio della cooperazione alla sicurezza in ambito Guam.

### Conclusioni

Il contesto di riferimento nel quale si inserisce la cooperazione alla sicurezza nell'area del Caucaso meridionale è profondamente mutato a partire dall'inizio del decennio. I successivi allargamenti della Nato e dell'Ue all'Europa centro-orientale hanno approfondito, sullo sfondo della lotta al terrorismo internazionale, la valenza della regione per la più ampia stabilità dell'area eurasiatica.

<sup>143</sup> V. SOCOR, *GUAM Summit: A New Lease On Life – Part 1-2*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, nn. 77-78, April 20-21, 2005.

<sup>144</sup> Si vedano al riguardo, *Kyiv Declaration on Establishment of the Organization for Democracy and Economic Development–GUAM*, May 23, 2006; *Charter of the Organization for Democracy and Economic Development–GUAM*, edizioni web del ministero degli Affari Esteri azero: <http://www.mfa.gov.az>.

<sup>145</sup> S. TOLSTOV, *The GUAM Phenomenon: Its Experience as a Regional Cooperation Structure and its Prospects as an International Organization*, in «Central Asia and the Caucasus», nn. 3-4 (51-52), 2008, p. 44.

<sup>146</sup> *Lithuania proposes group of GUAM friends in EU*, in «Baltic News Service», November 10, 2007.

È su questo sfondo che le dinamiche di sicurezza proprie del Caucaso tendono progressivamente a inserirsi in una nuova area, quella del Mar Nero allargato, che dalle coste occidentali del bacino si estende sino al Caspio orientale. Un'area che, sia pur caratterizzata da una profonda disparità di singole prospettive ed esigenze nazionali, risulta tuttavia accomunata delle medesime e interconnesse minacce di sicurezza – da quella dei conflitti congelati a quella degli “stati falliti”, da quella energetica sino a quella delle reti trasfrontaliere della criminalità e del terrorismo.

È su questo sfondo, ancora, che si generano oggi nuovi meccanismi intra-regionali di cooperazione alla sicurezza – Bsec, Sinergia del Mar Nero, Cdc, Bsf, Csto e Guam – i quali sembrano mostrare due tendenze parallele. Da un lato, essi ripropongono schemi di cooperazione dalla tendenza “esclusiva” e maggiormente rivolti, in un’ottica di “gioco a somma zero”, ai profili *hard* della cooperazione. Dall’altro, seguendo lo schema tipicamente europeo della sicurezza attraverso il dialogo, mostrano una tendenza “inclusiva” più naturalmente rivolta all’azione attraverso il *soft power*. In entrambi i casi, tuttavia, essi sembrano inefficaci a risolvere i nodi più profondi del deficit di sicurezza proprio del Caucaso meridionale, a partire dalla datata questione dei conflitti congelati. Se infatti l’ottica del confronto ha rappresentato, nel corso degli anni '90, la principale causa di stallo dei negoziati per la risoluzione dei conflitti, gli strumenti di *soft power* appaiono, al contempo, inefficaci a conseguire nel breve periodo un proficuo riavvicinamento delle parti. Tanto più se, in momenti di crescente tensione, essi non risultano essere efficacemente sostenuti da una risoluta azione politico-diplomatica – come appare evidente nel caso dell’Ue. In questo senso, dunque, le due parallele tendenze della cooperazione intra-regionale alla sicurezza sembrano riprodurre, in scala più limitata, le stesse principali limitazioni dell’azione regionale atlantica e comunitaria: da un lato, l’impossibilità di agire al di fuori di un’intesa con Mosca e, dall’altro, la limitata capacità d’influenza sulle scelte politiche degli attori regionali.

La mancata concessione del Map Nato alla Georgia, dimostra d’altro canto come Alleanza Atlantica e Unione Europea – sia pure nella diversità che caratterizza le rispettive proiezioni esterne – affrontino oggi, rispetto al Caucaso meridionale, la medesima problematica. Il riferimento va, in questo senso, alla necessità per i due meccanismi di approntare nuovi strumenti di cooperazione alla sicurezza con paesi cui, almeno nell’immediato, non potranno offrire concrete prospettive d’ingresso. Nel Caucaso, dunque, l’Alleanza Atlantica e l’Ue giocano oggi una partita diplomatica che avrà ricadute immediate sulla credibilità dei rispettivi strumenti di cooperazione alla sicurezza e, per questa via, sul ruolo che essi saranno chiamati a svolgere, nell’immediato futuro, nella più ampia regione del Mar Nero allargato.

I mutamenti verificatisi nel contesto della cooperazione alla sicurezza nell’area del Caucaso meridionale mostrano, in ogni caso, uno sviluppo assai più significativo. Esso è rappresentato dal progressivo scioglimento di quegli assi di cooperazione contrapposti sviluppatasi, nel corso degli anni '90, lungo direttrici nord-sud ed est-ovest, attorno alla proiezione regionale di Washington e Mosca. Delle tre repubbliche caucasiche, la Georgia appare oggi l’unica a perseguire una linea spiccatamente univettoriale di politica estera. In linea con il proprio percorso post-indipendentistico – e più risolutamente che in passato – Tbilisi continua a vedere nell’avvicinamento alle strutture di matrice euro-atlantica e nella parallela presa di distanza da Mosca, la più efficace garanzia della propria sicurezza nazionale. Al contrario, la politica estera di

Baku ed Erevan mostra una maggiore multivettorialità rispetto al passato. Se per l'Armenia ciò è coinciso con l'apertura della cooperazione con la Nato, nel caso dell'Azerbaijan tale sviluppo è connesso al raffreddamento del vettore euro-atlantico della propria politica estera e al parallelo riavvicinamento alla Federazione russa. Si va generando così una maggiore fluidità che sembra aprire, per il Caucaso, nuovi spazi d'intesa diplomatica tanto per gli attori regionali – quali Russia e Turchia – tradizionalmente presenti nell'area, quanto per gli attori internazionali – in particolar modo l'Ue – interessati alla stabilizzazione della stessa.