

# ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

## **Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea**

a cura di  
Aldo Ferrari

**Programma Caucaso e Asia centrale**

ISPI

La ricerca - ultimata nell'ottobre 2008 - è stata realizzata  
con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri

## Indice

Introduzione <i>Aldo Ferrari</i> .....	p. 3
Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea <i>Carlo Frappi</i> .....	p. 11
La cooperazione alla sicurezza nella regione del Caucaso meridionale (1991-2008) <i>Carlo Frappi</i> .....	p. 46
Armenia, Azerbaigian, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari nel contesto caucasico <i>Federico Bordonaro</i> .....	p. 84
Una nuova guerra fredda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia <i>Aldo Ferrari</i> .....	p. 118
L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana <i>Federico Bordonaro</i> .....	p. 143
Nato e Georgia: vecchie e nuove sfide per le relazioni transatlantiche <i>Andrea Carati</i> .....	p. 152
Bibliografia .....	p. 162

## Introduzione

*Aldo Ferrari*

### Premessa

*Il Caucaso in una prospettiva europea* si inserisce nell'ambito di una ricerca nata dalla collaborazione tra il Ministero degli Affari Esteri e l'Ispi che in un recente passato ha già prodotto una serie di studi dedicati a diverse tematiche – politiche, economiche, socio-culturali – concernenti il Caucaso e l'Asia centrale<sup>1</sup>. Tale analisi costituisce inoltre uno strumento di preparazione della Conferenza Internazionale “Ue e Caucaso: stabilità, sicurezza, progresso” organizzata dal Ministero degli Affari Esteri e inizialmente prevista per il 13 novembre.

Il tema di questa ricerca è divenuto di particolare interesse dopo lo scoppio, in agosto, del conflitto russo-georgiano: l'artefice di una crisi internazionale tanto grave, da minacciare non solo la stabilità della regione caucasica, ma anche i rapporti tra la Russia e l'Occidente. La cosiddetta guerra d'Ossetia è infatti esplosa improvvisamente, ma non inaspettata, è stata originata da uno dei tre principali conflitti del Caucaso meridionale rimasti irrisolti sin dagli anni Novanta, nonché da dinamiche politiche e strategiche più recenti, che i diversi studi di questa ricerca si propongono di analizzare.

Dalla dissoluzione dell'Urss nel 1991 il Caucaso appare ancora oggi senza dubbio una delle aree più conflittuali dello scenario internazionale. L'intera regione ha in effetti sofferto non solo a causa delle più vaste dinamiche post-sovietiche di transizione politica, sociale ed economica, ma anche per una situazione locale quanto mai particolare e problematica. L'intersezione dei conflitti interni, di carattere prevalentemente etno-territoriali, con lo scontro di contrastanti interessi esterni, sia politici che economici, ha fortemente pregiudicato lo sviluppo di questa regione. Tanto il Caucaso settentrionale, ancora inserito nella Federazione russa, quanto le tre repubbliche indipendenti del Caucaso meridionale (Georgia, Armenia e Azerbaigian) hanno risentito in maniera negativa di questa situazione. Mentre il Caucaso settentrionale ha conosciuto la tragedia cecena, che ha avuto pesanti ricadute socio-economiche sulle altre regioni caucasiche della Federazione russa, quello meridionale è stato destabilizzato non tanto dai già ricordati conflitti etno-territoriali, quanto dall'incapacità di giungere a una loro soluzione; al tempo stesso, le dinamiche politiche, sociali ed economiche di questi paesi sono state quanto mai negative nei primi anni successivi all'indipendenza.

---

<sup>1</sup> In particolare si segnala la ricerca *Sfide e opportunità nel Caucaso e in Asia centrale*, in occasione della Conferenza Internazionale “Asia centrale. Il ruolo dell'Italia e la prospettiva europea” del 10 settembre 2007. Sulle attività dell'Osservatorio si veda <http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=4>.

Alcuni di questi fattori di crisi e d'instabilità della regione caucasica sono stati parzialmente superati. Per quel che riguarda il Caucaso settentrionale, Mosca ha sostanzialmente riportato la Cecenia sotto il suo controllo, anche se il prezzo pagato – soprattutto dalla popolazione civile – è stato altissimo e l'intero territorio è ancora scarsamente coinvolto dal recente sviluppo economico del paese. Nel Caucaso meridionale, invece, negli ultimi anni l'economia di Armenia, Georgia e Azerbaigian è in forte, pur se diseguale, miglioramento, anche grazie alla crescente importanza della regione per il transito delle risorse energetiche del Caspio e dell'Asia centrale<sup>2</sup>. Da un punto di vista politico, invece, queste repubbliche hanno compiuto dei passi in avanti, pur restando ancora ben lontane dalla completa democratizzazione. Ma, soprattutto, a livello geopolitico la mancata soluzione dei conflitti locali, congelati, sebbene non risolti, nonché l'acuirsi della rivalità strategica tra gli Stati Uniti e la Russia, hanno determinato il permanere nella regione in una situazione d'instabilità, accresciuta di recente dall'esito politico della vicenda del Kosovo. Il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza del Kosovo da parte degli Stati Uniti e di molti paesi europei ha inevitabilmente avuto ripercussioni importanti e potenzialmente gravi nel Caucaso meridionale, dove vi sono tre regioni secessioniste (Abkhazia e Ossetia meridionale e – pur se in un contesto geopolitico differente – l'Alto Karabakh) che da anni perseguono il medesimo obiettivo e intendono seguirne l'esempio<sup>3</sup>. Il conflitto russo-georgiano di agosto è quindi il risultato di dinamiche complesse, ma non sorprendenti.

Dinanzi al riaccutizzarsi della conflittualità nel Caucaso meridionale, appare quanto mai necessario che l'Unione Europea riesca a impostare nei suoi confronti una politica efficace. Dopo oltre un decennio di scarso interesse verso questa regione, Bruxelles ha iniziato a mutare il suo atteggiamento già alcuni anni fa, nell'ambito della più generale espansione verso est culminata con il grande allargamento del 2004. Dapprima il Consiglio d'Europa, poi la Nato e infine l'Unione Europea si sono notevolmente avvicinati al Caucaso. Sin dal giugno 2004 Georgia, Armenia e Azerbaigian sono state incluse nella Politica europea di vicinato. Infine, con l'ingresso di Romania e Bulgaria, l'Unione Europea confina ora con il Caucaso attraverso il Mar Nero. Tale svolta dell'Unione Europea presenta diverse motivazioni. La crescente preoccupazione per l'affidabilità delle forniture energetiche russe ha senza dubbio reso particolarmente rilevante la regione caucasica come via alternativa di transito di gas e petrolio prodotti in Asia centrale e nel Caspio. Di notevole rilievo appare anche la complessa questione della candidatura della Turchia, il cui eventuale ingresso nell'Unione Europea porterebbe le frontiere terrestri europee direttamente sul Caucaso. Da non sottovalutare è inoltre il significato della cosiddetta "rivoluzione delle rose" in Georgia, che nel 2003 ha profondamente modificato la situazione di questo paese, facendone il principale motore dell'avvicina-

---

<sup>2</sup> Occorre peraltro tener presente che questo discorso riguarda soprattutto Georgia e Azerbaigian; l'Armenia invece è esclusa dai benefici del transito energetico vista la sua particolare collocazione geopolitica, necessariamente orientata verso la Russia a causa dei sempre gravi contenziosi con Baku e Ankara.

<sup>3</sup> Si veda al riguardo A. FERRARI, *Il Kosovo: paralleli caucasici?*, in ISPI Policy Brief n. 78, marzo 2008, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it).

mento all'Unione Europea, ma anche – come dimostrano i recenti avvenimenti – la fonte di maggiori preoccupazioni e rischi.

Lo spostamento verso sud-est del centro di gravità dell'Unione Europea e la crescente importanza del Caucaso nella politica internazionale costringono pertanto Bruxelles a individuare attentamente quali siano i propri interessi nella regione e a sviluppare le strategie più adatte a perseguirli con efficacia. L'Europa ha tre interessi fondamentali in questa regione: l'energia, la sicurezza e la stabilità politica. In primo luogo l'Europa è interessata a espandere l'importazione di energia attraverso il Caucaso per diversificare i suoi approvvigionamenti. Il secondo e il terzo aspetto sono strettamente interconnessi. La sicurezza energetica dell'Europa appare infatti largamente collegata non solo allo sviluppo economico dei paesi caucasici, ma anche alla loro stabilizzazione politica, in quanto la permanente conflittualità pregiudica l'accesso alle risorse energetiche del Mar Caspio e dell'Asia centrale. Pertanto, è interesse dell'Unione Europea che le repubbliche del Caucaso meridionale conoscano uno sviluppo politico consonante con quello europeo, diventando a pieno titolo stati di diritto e rafforzando le loro istituzioni democratiche. Si tratta di obiettivi in larga misura concomitanti, che devono quindi essere perseguiti in maniera combinata<sup>4</sup>.

Le difficoltà di questo processo non possono essere minimizzate. Il Caucaso è una regione ancora sostanzialmente instabile, in primo luogo a causa dei conflitti locali, che hanno sì una radice etno-territoriale, ma sono divenuti sin dagli anni Novanta dello scorso secolo funzionali alla rivalità strategica tra Russia e Stati Uniti nella regione. A lungo negletti dalla comunità internazionale, “congelati”, ma non risolti, questi conflitti sono stati recentemente rinfocolati sia dalle ambizioni della Georgia (e dell'Azerbaijan) a riconquistare i territori perduti, sia – come si è detto in precedenza – dall'indipendenza unilaterale del Kosovo. Senza una soluzione soddisfacente di tali conflitti, la stabilizzazione del Caucaso e il suo sviluppo politico ed economico rimarranno delle chimere.

Nonostante tutti i dubbi e le difficoltà, l'inserimento delle tre repubbliche del Caucaso meridionale nella Politica europea di vicinato costituisce uno sviluppo potenzialmente positivo. Tuttavia, per renderlo efficace nel medio e lungo termine occorrerà che l'Europa sia capace d'impostare una strategia coerente e unitaria; e non solo nei confronti di Georgia, Armenia e Azerbaijan. Si tratta infatti di una regione fortemente conflittuale nella quale la “transizione egemonica”, dalla Russia agli Stati Uniti, si sta rivelando assai più contrastata di quanto fosse possibile pensare alcuni anni fa. L'Unione Europea deve pertanto muoversi con estrema prudenza, valutando attentamente le prospettive e i rischi di un suo maggior coinvolgimento in un'area tanto problematica<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. S. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, Silk Road Paper, June 2006, <http://www.isdp.eu/node/757>.

<sup>5</sup> Su questo tema si vedano i seguenti studi: cfr. D. LYNCH, *The EU: Toward a Strategy*, in *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Paper n. 65, EU Institute for Security Studies, Paris, December 2003, pp. 171-191; S. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, cit.; A. FERRARI, *Georgia, Armenia, Azerbaijan: una chance europea?*, ISPI Working Paper, <http://www.ispionline.it>, novembre 2006.

## ISPI

Sulla base di questi presupposti, la presente ricerca mira a individuare gli strumenti politici, economici e culturali più validi per promuovere la cooperazione tra l'Unione Europea e il Caucaso, con particolare attenzione alle repubbliche di Georgia, Armenia e Azerbaigian, ma senza escludere riferimenti alla Federazione russa.

### **Linee-guida della ricerca**

Le repubbliche del Caucaso meridionale attraversano – ognuna con proprie specificità – una fase politica delicata. In tutti e tre i paesi permangono problemi di sicurezza interni, dipendenti soprattutto dai “conflitti congelati” e dalle tensioni interetniche, ma anche collegati a più complesse problematiche regionali e internazionali, quali la ricerca della differenziazione energetica e la cooperazione alla sicurezza.

Questa ricerca si è pertanto sviluppata intorno a tre tematiche centrali: politica energetica, cooperazione regionale e sviluppi politici interni delle repubbliche del Caucaso meridionale. A queste tre tematiche corrispondono altrettante prospettive d'analisi complementari – internazionale, regionale e interna – in grado di fornire un quadro d'insieme sufficientemente completo tanto degli sviluppi occorsi negli ultimi anni, quanto delle prospettive di breve e medio periodo per l'area in questione.

Il primo degli studi che compongono la presente ricerca – *Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea*, di Carlo Frappi – prende in considerazione un aspetto particolarmente cruciale, proponendosi di rispondere alla questione del possibile ruolo delle repubbliche del Caucaso meridionale nel quadro della politica energetica europea, con riferimento specifico agli strumenti e ai luoghi di cooperazione istituzionale tra tali repubbliche e l'Unione Europea. Il crescente fabbisogno energetico degli stati che compongono l'Unione Europea, unito alla dipendenza da fonti di approvvigionamento energetico esterne, hanno contribuito alla centralità assunta dalla questione della politica energetica comune nell'agenda politica di Bruxelles. Basata sugli imperativi della diversificazione delle fonti e della sicurezza energetica, tale politica guarda al Caucaso e alle risorse energetiche del Caspio con estremo interesse. In una condizione caratterizzata dalla crescente dipendenza energetica da limitate fonti di approvvigionamento, l'Unione Europea cerca infatti di sviluppare una politica comune per contrastare la vulnerabilità che ne deriva. In questo quadro, il Caucaso, o meglio la regione Mar Nero/Caucaso/Mar Caspio, rappresenta uno snodo fondamentale della politica energetica europea, in vista della diversificazione dei suoi canali di approvvigionamento. E questo tanto in ragione di motivazioni geografiche, quali la relativa vicinanza ai mercati europei, quanto sulla base di considerazioni politiche, in primo luogo la volontà delle repubbliche del Caucaso meridionale di rafforzare il proprio legame con l'Unione Europea. Lo studio mostra chiaramente l'importanza di tali stati, in particolare di Georgia e Azerbaigian, per ridurre la dipendenza dalla Federazione russa che va incrementando la propria posizione di forza nell'approvvigionamento energetico tanto come paese produttore, quanto di transito dell'energia. Come osserva Frappi: «L'azione comunitaria ha dunque in sé le potenzialità e i mezzi necessari per perseguire un'efficace politica energetica. La strada da percorrere è, in questo senso, già delineata. Dove essa porterà dipenderà in larga misura dalle scelte dei principali stati membri, così come dalla capacità delle istituzioni comunitarie di presentare a essi un concreto piano di sviluppo di

una più coerente politica energetica esterna. A essere chiamata in causa è ben più della sicurezza energetica dell'Unione. È in gioco, a ben guardare, la sua stessa integrità politica, così come la possibilità di rappresentare, per i propri partner regionali esterni, un concreto punto di riferimento politico, economico e istituzionale, anche al di fuori di una prospettiva di ingresso».

Dello stesso autore è *La cooperazione alla sicurezza nella regione del Caucaso meridionale (1991-2008)* dove viene affrontato un altro tema fondamentale del rapporto tra l'Unione Europea e le tre repubbliche indipendenti del Caucaso meridionale, vale a dire quello della sicurezza. All'interno di questo capitolo troviamo un'attenta analisi di quale sia lo sviluppo della cooperazione regionale alla sicurezza delle repubbliche del Caucaso meridionale e dell'interazione che si è venuta a instaurare con le principali organizzazioni regionali e i concreti meccanismi di cooperazione. Da questa analisi risulta chiaramente come la cooperazione alla sicurezza abbia rappresentato per le repubbliche del Caucaso meridionale un importante banco di prova del processo di *state-building* post-sovietico. Collocato all'incrocio dei sistemi di sicurezza russo e turco, oggetto da anni delle missioni Osce e coinvolto negli strumenti di cooperazione della Nato, il Caucaso meridionale rappresenta uno snodo fondamentale attraverso il quale valutare l'azione delle istituzioni internazionali preposte alla tutela della sicurezza regionale, dal Guam fino alla Cst e alla Bsec. Più che ripercorrere le tappe dei negoziati per la risoluzione dei conflitti del Caucaso meridionale, questo studio mette piuttosto in luce i successivi e spesso contrastanti approcci della comunità internazionale e dei suoi singoli membri nei confronti della cooperazione alla sicurezza nel Caucaso meridionale. La sua evoluzione rappresenta infatti un'angolatura privilegiata attraverso la quale esaminare lo stesso sviluppo e affermazione della politica estera dei principali attori regionali, così come l'evoluzione istituzionale e operativa delle più importanti organizzazioni internazionali operanti nell'area.

Il terzo capitolo di questo volume di Federico Bordonaro (*Armenia, Azerbaigian, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*) prende in considerazione la situazione politica interna di Armenia, Georgia e Azerbaigian, investigandone i processi elettorali, i cambiamenti nelle dinamiche di politica interna e le loro ricadute sulla situazione internazionale.

Il 2008 ha posto tutte e tre le repubbliche del Caucaso meridionale di fronte a importanti scadenze elettorali. In Georgia, in gennaio, la rielezione del presidente Mikheil Saakashvili è avvenuta sullo sfondo di crescenti polemiche riguardanti la sua gestione autoritaria del potere. Già nel novembre 2007 le proteste dell'opposizione erano state represses con la forza, gettando più di un'ombra sulla reale democraticità della dirigenza georgiana. Oltre a queste valutazioni sulla politica interna georgiana, il saggio di Bordonaro chiarisce anche che «... l'evoluzione in senso filo-atlantista della politica georgiana, soprattutto dopo il 2003, ha causato un grave inasprimento dei rapporti con la Russia, da cui la Georgia dipende in gran parte per l'approvvigionamento energetico. Nell'ultimo biennio si sono succeduti vari incidenti militari fra i due paesi, che hanno anche fatto temere un'*escalation* verso un conflitto aperto, seppur combattuto da parte russa per il tramite dei guerriglieri abkhazi e sud-osseti». Un timore rivelatosi poi ben fondato. In effetti l'affermarsi in seguito alla "rivoluzione delle rose" della presidenza filo-occidentale di Saakashvili, esplicitamente desiderosa di riportare sotto il controllo



di Tbilisi le regioni separatiste di Abkhazia e Ossetia meridionale, ha radicalmente mutato lo scenario politico della regione. Questa volontà della nuova dirigenza georgiana, che ha il dichiarato sostegno degli Stati Uniti, di ricomporre l'integrità territoriale della repubblica ha rapidamente messo in discussione lo *status quo* seguito ai conflitti dei primi anni Novanta, sino all'*escalation* militare culminata nella breve guerra russo-georgiana di agosto.

La repubblica armena, che tra i paesi del Caucaso indipendente è senz'altro quello caratterizzato dalla situazione geopolitica più svantaggiata, ha visto la contestata elezione, nel febbraio 2008, del nuovo presidente Serzh Sarkisian, seguita da violenti disordini e dalla dichiarazione dello stato d'emergenza. Nonostante un notevole, anche se non armonico, miglioramento della situazione economica del paese negli ultimi anni, la crisi politica armena appare particolarmente pericolosa alla luce del riaccutizzarsi dei conflitti etno-territoriali della regione. L'eventuale ripresa del conflitto nell'Alto Karabakh, conteso con l'Azerbaijan, avrebbe ripercussioni disastrose internazionali a causa delle elevate possibilità di coinvolgimento di Russia e Turchia.

Per quel che riguarda l'Azerbaijan, anche alla luce della scontata e incontrastata riconferma di Ilham Aliyev nelle elezioni di ottobre, i principali nodi del paese rimangono sul piano interno l'assenza di pluralismo, di vera libertà d'espressione e di trasparenza nel funzionamento della giustizia, mentre sul piano internazionale rimane sempre aperta la questione dell'Alto Karabakh, con il pericolo che, per distogliere l'attenzione dai problemi interni, la leadership azera possa tentare di forzare la situazione, anche grazie alle nuove capacità militari di cui si sta dotando, dovute ai proventi petroliferi.

Tale analisi dei processi elettorali e politici in Georgia, Armenia e Azerbaijan consente un notevole approfondimento delle dinamiche interne ai tre paesi, particolarmente necessario alla luce della loro crescente aspirazione a rafforzare i legami politici, economici e militari con l'Unione Europea e la Nato. Ne emerge in primo luogo tutta la complessità della situazione interna delle tre repubbliche del Caucaso meridionale, caratterizzate negli ultimi anni da un discreto sviluppo economico, particolarmente notevole in Azerbaijan, ma anche dal perdurare di un preoccupante autoritarismo politico e da un'insufficiente diffusione del benessere e della sicurezza sociale. Un altro aspetto cruciale è la problematicità del loro rapporto con l'Europa. Come osserva Bordonaro, «Per l'Europa, allargare la Nato potrebbe essere una garanzia di sicurezza solo se ciò non comportasse il peggioramento delle relazioni politico-diplomatiche e politico-strategiche con Mosca. In particolare, la moratoria russa del Trattato Cfe e la minaccia di sospensione del Trattato Inf sono due punti delicati dell'evoluzione dei rapporti politico-militari con la Russia. D'altro canto, cedere alle richieste russe e lasciare Armenia, Azerbaijan e Georgia nell'orbita russa non è un'opzione per l'Europa».

Evidentemente, il conflitto di agosto tra Russia e Georgia e il successivo riconoscimento da parte di Mosca dell'indipendenza di Ossetia meridionale e Abkhazia hanno reso tale questione quanto mai attuale e rilevante. Alla situazione creatasi dopo tale conflitto sono dedicati gli ultimi tre capitoli che fanno parte dell'Aggiornamento di tale ricerca. Quello di Federico Bordonaro, *L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana*, mostra come all'azione energica del presidente di turno dell'Unione Europea, Sarkozy, vada riconosciuto il merito di essere riuscito a indurre le due parti a interrompere i combattimenti sulla base di un piano pe-

raltro più favorevole alla Russia che alla Georgia. Al tempo stesso, però, si osserva che nei confronti della Russia le divisioni sostanziali sulla percezione dei fondamentali interessi di sicurezza tra i paesi membri sono rimaste inalterate, dimostrando per l'ennesima volta come l'Unione Europea non possa ancora essere considerata un attore geopolitico unitario.

*In Nato e Georgia: vecchie e nuove sfide per le relazioni transatlantiche* Andrea Carati ricostruisce invece la questione dell'allargamento della Nato verso Georgia (e Ucraina), che appare infatti di cruciale importanza per i futuri rapporti di Stati Uniti e Unione Europea con la Russia: «... Ucraina e Georgia non possono infatti essere confuse con gli allargamenti del 1999 e del 2004, tanto per la rilevanza strategica quanto per quel che rappresentano i due paesi per la Russia dal punto di vista politico, culturale e strategico».

*L'Unione Europea e il Caucaso dopo la guerra russo-georgiana* si propone due obiettivi principali. Il primo è quello di agevolare la comprensione del conflitto, sia ripercorrendo l'evoluzione dei rapporti russo-georgiani dalla dissoluzione dell'Urss sino ai primi giorni di agosto, sia tentando un'analisi delle confuse dinamiche del conflitto stesso. Infatti, come avviene oramai in ogni conflitto contemporaneo, alla guerra combattuta si è sovrapposto uno scontro propagandistico che ha reso in effetti problematico intenderne correttamente l'inizio e lo svolgimento. Il secondo obiettivo di questa analisi è invece quello di valutare la situazione politica venutasi a creare al termine del conflitto russo-georgiano, in particolare per quel che riguarda le prospettive europee nel Caucaso. L'Unione Europea è in effetti chiamata a dare una risposta coesa ed efficace alla sfida di fronte alla quale la pone la problematica evoluzione della situazione del Caucaso meridionale. Ma per far questo deve in primo luogo riuscire ad analizzare lucidamente quanto è avvenuto, evitando ogni lettura ideologica e riduttiva del conflitto russo-georgiano (per esempio, lo spauracchio di una nuova guerra fredda) e individuando invece con attenzione la complessa realtà caucasica.

### **L'Unione Europea e il Caucaso meridionale: un rapporto problematico**

Gli studi che compongono questa ricerca costituiscono quindi un'articolata introduzione alle più recenti dinamiche politiche, economiche e di sicurezza del Caucaso meridionale. Vale a dire di una regione che dopo il conflitto russo-georgiano di agosto è tornata prepotentemente al centro dell'interesse internazionale per le sue importanti e pericolose ripercussioni, in particolare nei rapporti tra la Russia e l'Occidente.

La questione degli irrisolti conflitti etno-territoriali del Caucaso meridionale, a lungo trascurata dalla comunità internazionale, si sta adesso manifestando in tutta la sua gravità. Occorre ricordare che a scatenare il conflitto è stato l'avventuroso tentativo di Tbilisi di riprendere con la forza delle armi il controllo dell'Ossetia meridionale nella convinzione di avere l'appoggio dell'Occidente, in particolare degli Stati Uniti. Un tentativo le cui conseguenze hanno ampiamente valicato la dimensione regionale, dimostrando come la centralità geopolitica del Caucaso post-sovietico consista in effetti proprio nel suo essere frontiera, "faglia geopolitica".

Di fronte a una Russia in rapido riassetto politico ed economico e ben decisa a mantenere o riprendere almeno parte delle posizioni dell'epoca sovietica e zarista, l'Occidente – in particolare gli Stati Uniti e la Nato, ma anche l'Unione Europea, sebbene con le consuete divisioni – sembra intenzionato a sostenere nel Caucaso meridionale una posizione di chiaro appoggio alla Georgia. Un sostegno fondato su diverse basi, che appaiono però per diversi aspetti discutibili. In primo luogo si fa riferimento al principio dell'integrità territoriale di questo paese (e in prospettiva anche dell'Azerbaigian per quel che riguarda la questione dell'Alto Karabakh).

L'universalità di questo principio, però, è stata sensibilmente inficiata dal riconoscimento unilaterale da parte degli Stati Uniti e di molti paesi europei dell'indipendenza del Kosovo. Nonostante tutti i possibili – e non sempre convincenti – distinguo, il caso della repubblica balcanica ha costituito inevitabilmente un precedente politico di fondamentale importanza per le entità separatiste del Caucaso meridionale. L'appoggio occidentale alla Georgia è poi basato sul carattere democratico del paese, in contrapposizione all'auto-ritarismo di Mosca, ma anche in questo ambito la discriminante è meno netta di quanto si pretenda spesso, soprattutto dopo la repressione delle manifestazioni dell'opposizione ordinata dal presidente Saakashvili lo scorso novembre e l'estendersi del controllo governativo sui mezzi d'informazione.

Le motivazioni più reali dell'atteggiamento occidentale vanno pertanto ricercate nell'espansione strategica verso sud-est di Stati Uniti e Nato, che nel Caucaso hanno individuato proprio la Georgia come paese-cardine di tale processo<sup>6</sup>.

Per quel che riguarda l'Unione Europea il punto cruciale è proprio questo: decidere se davvero, come sostengono anche alcuni validi specialisti della regione, gli interessi europei nel Caucaso coincidano sostanzialmente con quelli di Stati Uniti e Nato<sup>7</sup>. Oppure se l'Unione Europea possa intervenire in un'area tanto cruciale e prossima come quella caucasica seguendo un approccio autonomo, non solo più consapevole della complessa realtà geopolitica della regione, ma anche sulla base di propri interessi specifici. In primo luogo quello di non pregiudicare la collaborazione politica ed economica con la Russia, che dell'Europa costituisce un fondamentale partner economico e strategico.

---

<sup>6</sup> Si vedano a questo riguardo A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, in A. COLOMBO (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia Orientale di fronte all'egemonia globale degli Stati Uniti*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 56-78 e D. LYNCH, *Why Georgia Matters*, Chaillot Paper n. 86, EU Institute for Security Studies, Paris, February 2006.

<sup>7</sup> Cfr. S. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, cit.

## Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea

*Carlo Frappi*

Sullo sfondo dei mutamenti verificatisi nel sistema internazionale dalla fine del sistema bipolare, il passaggio dal XX al XXI secolo ha fatto registrare profondi cambiamenti nella struttura e nelle problematiche caratterizzanti la comunità internazionale. La nascita di nuovi stati, la crescente influenza assunta dagli attori non statali, così come l'evoluzione nella natura e nelle prerogative delle principali organizzazioni intergovernative, hanno profondamente modificato gli schemi e i paradigmi interpretativi attraverso cui analizzare le relazioni internazionali del nuovo millennio.

Uno dei fenomeni che ha accompagnato e caratterizzato questa fase di passaggio è stata la progressiva perdita di significato del concetto di "sicurezza", così come era andato sviluppandosi nel corso del secolo precedente. Le minacce agli attori della comunità internazionale – siano essi stati, raggruppamenti di individui o singoli individui – sembrano oggi infatti derivare principalmente non più dalla sfera militare, per lo meno non nella classica concezione del rischio di conflitti armati tra stati sovrani. La reinterpretazione del concetto di sicurezza è dunque divenuto un elemento centrale della letteratura sugli studi strategici sin dai primi anni successivi alla fine del sistema bipolare. Su questo sfondo, accanto alla tradizionale connotazione "strategica" del concetto di sicurezza, si è andata progressivamente affermando un'interpretazione "allargata" che comprende le nuove minacce di natura economica, ambientale e sociale<sup>1</sup>.

Profondamente diverse nel contenuto, le due concezioni di sicurezza variano anche in relazione ai meccanismi di tutela dell'interesse nazionale degli attori statali. Nel caso della concezione allargata della sicurezza, essi mutano tanto nella forma – che tende ad assumere contorni più tecnici – quanto nella profondità d'azione – esercitata in misura crescente a livello regionale o locale – quanto, infine, nei propri interlocutori – che, sempre più spesso risultano essere attori non statali<sup>2</sup>. A partire da una diversa valutazione della natura delle minacce, la concezione allargata della sicurezza comporta, parallelamente, una differente valutazione tanto dei rischi connessi a tali minacce, quanto degli attori da cui esse promanano e degli strumenti

---

<sup>1</sup> Sull'evoluzione del dibattito attorno al concetto di sicurezza, si veda A. ALDIS, G. HERD, *Managing Soft Security Threats: Current Progress and Future Prospects*, in «European Security», vol. 13, n. 1, 2004, pp. 169-186; J. LINDLEY-FRENCH, *The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century*, in «European Security», vol. 13, n. 1, 2004, pp. 1-15.

<sup>2</sup> K. BECHER, H. SCHMIDT, *Soft security' with Russia after 11 September*, in «Russian Regional Perspectives Journal», vol. 1, n. 1, <http://www.iiss.org>.

## ISPI

preposti alla sua tutela. La necessità di difesa dalle minacce di natura economica, ambientale e sociale comporta infatti un'azione più tecnica da parte degli stati espletata in misura crescente a un livello locale e regionale e in relazione con attori non statali<sup>3</sup>.

Il dibattito sull'allargamento del concetto di sicurezza è processo che ha riguardato, nel corso degli anni '90, tutte le principali organizzazioni e meccanismi di cooperazione intergovernativa internazionali, ciascuno dei quali, nella prospettiva di adattamento alle nuove realtà del sistema internazionale, ha dato a esso risposte differenti, attraverso la creazione di nuovi meccanismi di cooperazione o, piuttosto, l'adattamento degli esistenti.

In seno all'Unione Europea, il dibattito e la conseguente azione normativa sull'adeguamento alle nuove minacce alla sicurezza degli stati membri e dei loro cittadini, si è andato progressivamente incentrando attorno alla sicurezza economica e, in particolare, sulla strettamente connessa sicurezza energetica, intesa, ai fini della presente analisi, come «a condition in which a nation and all, or most of its citizens and business have access to sufficient energy resources at reasonable prices for the foreseeable future free from serious risk of major disruption of service»<sup>4</sup>.

Se dunque il concetto di sicurezza energetica ruota sinteticamente attorno alla necessità di un «adeguato approvvigionamento di risorse a prezzi ragionevoli»<sup>5</sup>, diversi sono tuttavia i fattori che entrano in gioco nel determinare cosa si debba intendere per sicurezza energetica e come efficacemente perseguire una strategia funzionale alla sua tutela. Anzitutto, come suggerisce Stern<sup>6</sup>, bisogna distinguere tra la necessità di garantire la disponibilità di “approvvigionamento di breve periodo” – che prende in considerazione problematiche di natura tecnica e contingente – e l'obiettivo di garantire un “approvvigionamento di lungo periodo”. Da quest'ultima angolatura – nella quale il presente studio si colloca – vanno presi in considerazione fattori strategici di natura politica e infrastrutturale che attengono in prima battuta ai rapporti dell'Ue con i paesi produttori e fornitori di energia.

Un'ulteriore differenziazione concerne la natura delle politiche da approntare per la tutela della sicurezza energetica. Da questo punto di vista, le misure di sicurezza possono essere alternativamente poste in relazione alla domanda di energia o, piuttosto, alla sua fornitura<sup>7</sup>. L'analisi e tutela della domanda riguarda principalmente questioni di natura interna alla parte consumatrice di energia. Questioni che, ricollegabili principalmente alla possibilità di razionalizzazione e regolamentazione del mercato energetico interno, non rappresenteranno l'oggetto primario del presente studio, che si concentrerà invece sull'aspetto delle politiche energetiche ricollegato alla fornitura. A essere chiamata principalmente in causa, da questa angolatura, è la

---

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> G. BAHGAT, *Europe's energy security : Challenges and Opportunities*, in «International Affairs», vol. 82, n. 5, p. 965.

<sup>5</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 14.

<sup>6</sup> J. STERN, *Security of European Gas Supplies: The Impact of Import Dependence and Liberalization*, London, Royal Institute of International Affairs, 2002, p. 6.

<sup>7</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security*, cit., p. 16.

più significativa proiezione “esterna” delle strategie energetiche, la necessità cioè per l’Unione di rapportarsi con stati terzi per garantire l’accesso alle risorse e il loro trasporto. D’altro canto, politiche rivolte alla regolamentazione del mercato interno in funzione della diminuzione della dipendenza da risorse esterne, non è sufficiente, di per sé, a eliminare i rischi connessi alla dipendenza stessa. Corollario di tale impostazione è, dunque, la maggior enfasi posta da questo studio sulla natura politica, prima ancora che economica, della sicurezza energetica<sup>8</sup>.

Sulla base della ricostruzione del processo che ha portato alla formulazione del concetto di sicurezza energetica europea, obiettivo del saggio è l’analisi del ruolo che le repubbliche del Caucaso meridionale sono chiamate potenzialmente ad assumere in tale costruzione. Il possesso di risorse energetiche, così come la possibilità di divenire territori di transito degli idrocarburi del Caspio verso i mercati europei, rendono infatti la regione caucasico-meridionale di centrale importanza per il coerente sviluppo della strategia energetica di Bruxelles, nella sempre più urgente prospettiva di diversificazione dei propri canali di approvvigionamento. In questo senso si analizzeranno le opportunità e le sfide che il Caucaso meridionale presenta per l’Unione sui due livelli chiave nei quali si manifestano le minacce alla sicurezza energetica europea a partire dalla crescente dipendenza energetica: insicurezza delle fonti di approvvigionamento e insicurezza delle rotte di transito dell’energia. Non ci si occuperà, in questa sede, di una terza dimensione della problematica energetica legata all’insicurezza delle infrastrutture energetiche. Pur nella sua rilevanza, essa comporta un livello d’analisi differente in quanto maggiormente legato alla cooperazione alla sicurezza intesa in senso più spiccatamente strategico-militare.

La partita energetica per lo sfruttamento e il trasporto delle risorse del Caspio è dinamica complessa che coinvolge diversi attori regionali in un quadro composito i cui contorni sono andati delineandosi nel corso degli anni ’90, in gran parte al di fuori di un reale coinvolgimento europeo. L’analisi dei diversi interessi e delle differenti strategie energetiche degli attori coinvolti nella partita rappresenta dunque ulteriore livello di analisi, funzionale al tentativo di tracciare il quadro degli interessi in gioco e delle loro compatibilità o piuttosto contrapposizioni rispetto agli interessi e alle strategie europee.

## 1 La tutela della sicurezza energetica dell’Ue

L’Unione Europea rappresenta uno dei principali consumatori mondiali di energia. In linea con un orientamento di tendenza trentennale, il consumo interno mostra un

---

<sup>8</sup> Si segue, in questo senso, l’impostazione di Luciani che sottolinea come il ruolo della diplomazia sia stato in passato – e continuerà a essere in futuro – centrale per garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico degli attori internazionali. G. LUCIANI, *Security of Supply for Natural Gas Markets: What is it and what is it not*, in INDES Working Paper n. 2, 2004, p. 6. Per l’analisi dell’angolatura interna ed economica della questione della sicurezza energetica europea, si rimanda a C. EGENHOFER, T. LEGGE, *Security of Energy Supply: A Question for Policy or the Market*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2002.

## ISPI

tasso di crescita pari circa all'1% annuo<sup>9</sup>. Stando alle stime della Commissione europea, il 50% del consumo energetico interno dipende per il 50% da importazioni di energia da mercati esterni. Una dipendenza destinata a crescere sino al 65% entro il 2030. Nello stesso lasso di tempo, la dipendenza europea dalle importazioni di petrolio e gas è destinata a salire rispettivamente dall'82 al 93% e dal 57 all'84%<sup>10</sup>.

La dipendenza da fornitori esterni non rappresenta di per sé un rischio per la sicurezza energetica, a patto che il consumatore abbia però una rete sufficientemente stabile e diversificata di approvvigionamento. Non è questo tuttavia il caso dell'Unione Europea, per la quale la dipendenza energetica minaccia di tramutarsi in vulnerabilità in relazione a una serie di fattori tanto di natura interna, quanto esterna.

Anzitutto la produzione interna di energia non rinnovabile in Europa va rapidamente declinando. La principale fonte di approvvigionamento europea, i giacimenti norvegesi<sup>11</sup>, sarebbero destinati a esaurirsi, all'attuale ritmo di sfruttamento, nel giro di 10 anni in relazione al petrolio e di 23 al gas<sup>12</sup>. L'utilizzo alternativo di fonti rinnovabili di energia, ambiziosamente fissato dalla Commissione a un livello pari al 20% del totale dei consumi energetici per il 2020<sup>13</sup>, resta obiettivo costoso in termini economici e, in ogni caso, non sufficiente a eliminare i rischi connessi alla dipendenza dall'importazione di petrolio e gas. La crescente dipendenza energetica dell'Ue rischia tuttavia di tramutarsi in vulnerabilità soprattutto in relazione all'esiguo numero di attuali paesi fornitori di idrocarburi – come evidenziato dalle tabelle 1 e 2.

La dipendenza da poche fonti di approvvigionamento energetico risulta tanto più evidente in relazione alle importazioni di gas, il cui consumo è destinato a crescere proporzionalmente in misura maggiore, nel prossimo ventennio, rispetto a quello delle altre fonti. Secondo le stime della Commissione, benché al 2030 il petrolio continuerà a rappresentare la principale fonte energetica per i paesi dell'Unione, con un 35% sul totale del consumo, la domanda di gas è destinata a crescere sino al

---

<sup>9</sup> Commissione europea, *Commission Staff Working Document, Annex to the Green Paper A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, [SEC(2006) 317/2], p. 3.

<sup>10</sup> Commissione europea, *An Energy Policy for Europe*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1 final], Bruxelles, 10 gennaio 2007, p. 3.

<sup>11</sup> Benché la Norvegia non sia stato membro dell'Unione, essa non è considerata, ai fini di questo studio, come produttore esterno. La Norvegia è infatti parte dell'Area Economica Europea, accordo del 1992 tra i paesi Ue e i membri dell'European Free Trade Association (Efta) – esclusa la Svizzera – per la partecipazione di questi ultimi al mercato unico europeo indipendentemente dalla loro non partecipazione alla Ue.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Libro Verde, Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, [COM(2000) 769], Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001, p. 19. Le stime non tengono tuttavia in considerazione le possibili riserve nel Mare di Barents.

<sup>13</sup> Commissione europea, *20 20 by 2020 – Europe's climate change opportunity*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, [COM(2008) 30 final], Bruxelles, 23 gennaio 2008.

32%<sup>14</sup>. Un consumo di gas che, significativamente, è destinato ad aumentare soprattutto nel settore della generazione di energia, dove già oggi viene utilizzato per il 70% del totale<sup>15</sup>. La maggiore attenzione strategica allo sviluppo del mercato europeo del gas deriva tuttavia, oltre che dall'elevata concentrazione delle sue fonti in rapporto a quelle petrolifere, anche dalla considerazione che la possibilità di diversificare i canali di approvvigionamento di gas attraverso la contrattazione con enti fornitori diversi appartenenti allo stesso paese produttore è altamente improbabile. Ciò è particolarmente evidente nel caso della Russia, dove Gazprom manifesta una spiccata tendenza a mantenere un monopolio di fatto sulla produzione e il trasporto di energia.

**Tabella 1**  
**Importazioni Ue di petrolio nel 2006\***

Fonte	Importazioni nette	Percentuale sul totale
<b>Federazione russa</b>	189	30,3%
<b>Arabia Saudita</b>	51	8,0%
<b>Libia</b>	53	8,5%
<b>Norvegia</b>	89	14,3%
<b>Altre</b>	242	38,9%

\*Valore espresso in milioni di tonnellate.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

**Tabella 2**  
**Importazioni Ue di gas nel 2006\***

Fonte	Importazioni nette (valore)	Percentuale sul totale
<b>Federazione russa</b>	4927	31,8%
<b>Norvegia</b>	2844	18,4%
<b>Algeria</b>	2134	13,8%
<b>Altre</b>	5569	36,0%

\* Valore espresso in migliaia di Terajoules.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

D'altro canto, la necessità di una maggior attenzione a una politica di diversificazione delle fonti di gas deriva da considerazioni legate alla peculiarità del suo trasporto. Al contrario del petrolio, che può essere trasportato anche su rotaia o via mare, il gas, necessitando l'intubazione, ha un processo di trasporto "rigido" per definizione. Una rigidità che, da un lato, approfondisce il rischio di interruzioni

<sup>14</sup> Direttorato generale per l'energia e i trasporti, *European energy and transport – Trends to 2030*, Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003, p. 111.

<sup>15</sup> G. WINROW, *Turkey and the East-West Gas Transportation Corridor*, in «Turkish Studies», vol. 5, n. 2, 2004, pp. 23-24.



## ISPI

nella sua distribuzione in relazione a problematiche passibili di sorgere lungo le sue rotte e, dall'altro, impone una maggior programmazione e una politica strategica di investimenti nella prospettiva di diversificarne le fonti. Maggiore programmazione e disponibilità agli investimenti risulta peraltro imprescindibile anche in relazione alla trasformazione del gas in Gas Naturale Liquefatto (Gnl), che consente il suo trasporto in forma liquida senza intubazione. Il processo di trasformazione richiede infatti la costruzione di degassificatori per il congelamento del gas nei paesi produttori, così come la disponibilità di rigassificatori nei paesi consumatori o, in alternativa, in quelli in possesso di gasdotti funzionanti.

A rendere più necessaria, per l'Unione Europea, la formulazione di una coerente politica energetica, vi è poi la considerazione che, se la scarsità di fonti di approvvigionamento rappresenta di per sé un rischio per la sicurezza energetica, essa è resa maggiormente minacciosa in relazione alle politiche energetiche attuate dai fornitori, sempre più spesso determinati a utilizzare la propria posizione di forza in chiave politica piuttosto che economica. Tale tendenza – come si vedrà in seguito – è tanto più evidente nel caso della Federazione russa, destinata, allo stato attuale della produzione e del trasporto di idrocarburi eurasiatici, a rafforzare in futuro la propria posizione di principale esportatore di energia – e in particolar modo di gas – verso i mercati europei. Una posizione che rappresenta un rischio tanto più profondo per la sicurezza energetica dell'Unione in ragione dei notevoli squilibri che caratterizzano la disponibilità di risorse dei suoi membri e, parallelamente, del livello di dipendenza di approvvigionamenti di gas dalla Russia. Come dimostrano i dati riportati dalla tabella 3, la dipendenza degli stati dell'Europa centro-orientale dagli approvvigionamenti di gas russo è molto elevata. Una situazione tanto più pericolosa tanto in ragione dell'ovvia vulnerabilità che ne deriva rispetto a Mosca, quanto della diversità di percezioni che essa comporta nei riguardi degli stati membri europeo-occidentali rispetto all'urgenza di determinazione di una politica energetica comune.

**Tabella 3**  
**Valore delle importazioni di gas dalla Russia**  
**per singoli membri Ue (2006)\***

Paese	Importazioni totali	Importazioni russe	Percentuale sul tot.
<b>Bulgaria</b>	121	121	100%
<b>Estonia</b>	37	37	100%
<b>Lettonia</b>	71	71	100%
<b>Lituania</b>	115	115	100%
<b>Finlandia</b>	180	180	100%
<b>Slovacchia</b>	264	264	100%
<b>Romania</b>	223	209	94%
<b>Grecia</b>	127	103	81%
<b>Ungheria</b>	443	352	79%
<b>Rep. Ceca</b>	373	276	74%
<b>Polonia</b>	416	286	69%

\* Valori espressi in migliaia di Terajoules.

Fonte: Eurostat, calcoli dell'autore.

Ulteriore fattore di rischio rispetto alla sicurezza energetica europea deriva infine dalla crescente concorrenza per l'accaparramento delle risorse da parte delle economie in via di sviluppo dei mercati asiatici. Tra queste, la domanda cinese di energia – finendo per rivolgersi a quelle stesse regioni cui con crescente attenzione guarda l'Ue – rappresenta la principale minaccia per l'Unione. Una minaccia che d'altro canto, come sottolineato dalla stessa Commissione<sup>16</sup>, oltre a manifestarsi sul piano della competizione per l'approvvigionamento energetico, contribuisce all'innalzamento dei livelli di prezzo dell'energia, tanto in un'ottica di breve periodo quanto di lungo, con ricadute dirette sull'economia e sui consumatori europei.

Alla posizione di debolezza dell'Unione rispetto alla tutela della propria sicurezza energetica non è corrisposto, tuttavia, il coerente sviluppo di una politica comune tra i suoi membri che, sino a tempi recenti, si sono mostrati ampiamente riluttanti a devolvere alle istituzioni comunitarie prerogative legislative in un settore ritenuto di fondamentale importanza per la propria sicurezza nazionale.

### 1.1 Evoluzione del concetto di sicurezza energetica europea

La riluttanza degli stati membri dell'Unione ad accordarsi su linee comuni di politica energetica riflette peraltro il più ampio dibattito, tra gli economisti, sugli strumenti più adatti per assicurare l'efficienza del mercato dell'energia<sup>17</sup>. Alla posizione di chi sostiene la necessità di dotare l'Unione degli strumenti normativi necessari per perseguire una strategia energetica – sulla base delle considerazioni della crescente interdipendenza dei singoli stati e delle ricadute delle scelte politiche di uno su tutti gli altri – si oppone infatti la visione di coloro che propugnano un prioritario ruolo degli stati che, meglio conoscendo le dinamiche relative al proprio mercato, possono assicurare più efficacemente la propria sicurezza energetica. Tale dibattito si manifesta nel più ampio quadro della dicotomia tra i sostenitori di un approccio liberista alla questione energetica europea<sup>18</sup> basato sulla fiducia nella capacità di autoregolamentazione del mercato e i sostenitori, all'opposto, di un deciso intervento delle istituzioni comunitarie guidato da considerazioni geostrategiche, prima ancora che economiche<sup>19</sup>. Un'impostazione, quest'ultima, funzionale da un lato a contrastare l'azione politica dei concorrenti energetici dell'Europa e, dall'altro, a imbrigliare la libertà d'azione – potenzialmente controproducente per gli interessi dell'Unione – delle compagnie petrolifere europee.

La mancata predisposizione di una politica energetica comune rispetto all'approvvigionamento di petrolio e gas, risulta tanto più contraddittoria in considerazione del ruolo centrale che la cooperazione nel settore dell'energia ha ricoperto nella nascita e sviluppo del processo d'integrazione europea. I trattati costitutivi

---

<sup>16</sup> Commissione europea, *An Energy Policy for Europe*, cit., p. 3.

<sup>17</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security and the Division of Competences between Community and its Member States*, in «European Law Journal», vol. 14, n. 4, 2008, pp. 462-463.

<sup>18</sup> Si veda, in questo senso, C. EGENHOFER, T. LEGGE, *Security of Energy Supply*, cit.

<sup>19</sup> A. CORRELJE, C. VAN DER LINDEB, *Energy supply security and geopolitics: A European perspective*, in «Energy Policy», vol. 34, 2006, pp. 532-543.

della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (1951) e della Comunità europea dell'energia atomica (1957) rimarcavano entrambi il ruolo centrale della cooperazione energetica in funzione della garanzia della pace nel continente e dell'innalzamento degli standard di vita dei suoi cittadini. Stipulati in un periodo storico in cui l'approvvigionamento energetico non sembrava porre minacce a un'Europa autosufficiente grazie alla produzione interna di gas, carbone e, in prospettiva, di energia nucleare, essi non predisponavano una normativa sulla politica esterna energetica<sup>20</sup>. D'altro canto, mai autosufficiente sul piano dell'approvvigionamento di petrolio, dal 1980 lo spazio europeo ha cessato di esserlo anche in relazione al gas – le cui importazioni hanno superato la produzione interna nel biennio 1996-1997, in relazione al declino dell'estrazione norvegese<sup>21</sup>. Ciò non ha tuttavia condotto all'inclusione della sicurezza degli approvvigionamenti energetici nel quadro della legislazione comunitaria. Nonostante le diverse crisi politiche succedutesi dopo il 1973 – dalla guerra dello Yom Kippur alla rivoluzione iraniana, dalla guerra tra Iran e Iraq alla guerra del Golfo – avessero messo in luce lo stretto legame tra crisi regionali nelle aree di produzione energetica e sicurezza degli approvvigionamenti europei, la legislazione comunitaria ha, per lungo tempo, continuato a concentrare la propria politica energetica sulla creazione di un efficiente mercato interno, sulla base del presupposto che ciò avrebbe contribuito a sradicare il problema della dipendenza esterna<sup>22</sup>. Una dipendenza che pur era percepita come una minaccia agli obiettivi fondanti della Comunità europea<sup>23</sup>.

Nel silenzio dei trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza riguardo agli strumenti per garantire adeguati livelli di approvvigionamento energetico europeo, la competenza comunitaria in materia di legislazione sull'energia si è andata sviluppando principalmente su due percorsi. Anzitutto, la Commissione ha potuto parzialmente influire sulle politiche energetiche nazionali attraverso la propria competenza in materia di organizzazione del mercato interno, di protezione ambientale e di tutela del consumatore. D'altro lato, vi è stato un sempre più frequente ricorso ai “poteri residuali”, riconosciuti alle istituzioni comunitarie in aree non coperte da legislazione comunitaria, nelle quali sia richiesto un intervento di armonizzazione.

---

<sup>20</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security and the Division of Competences between Community and its Member States*, cit., p. 466-467.

<sup>21</sup> R. LARSSON, *Europe and Caspian Energy: Dodging Russia, Tackling China, and Engaging the U.S.*, in S. CORNELL, N. NILSSON (a cura di), *Europe's Energy Security: Gazprom's Dominance and Caspian Supply Alternatives*, Singapore, Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2008, p. 20.

<sup>22</sup> S. HAGHIGHI, *Energy Security*, cit., p. 63. Per una panoramica della proiezione “interna” della politica energetica comunitaria e per l'assenza di un suo collegamento con misure “esterne”, si veda ibidem, pp. 103-186.

<sup>23</sup> Esempio, in questo senso, la Risoluzione del Consiglio europeo del settembre 1986 sugli obiettivi di politica energetica per il 1995. In essa, si sottolineava come un'“adeguata e sicura” disponibilità di risorse energetiche rappresentasse un imprescindibile prerequisito per il conseguimento degli obiettivi socio-economici della Comunità e dei suoi membri. Su questo sfondo, la Risoluzione rimarcava la necessità di sviluppo delle «Community's external relations in the energy sector by virtue of a coordinated approach, in particular, on the basis of regular consultations between member States and the Commission». Consiglio dell'Unione Europea, *New Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States*, OJ C/241/1, September 16, 1986.

Nel novembre 2000, attraverso la pubblicazione del Libro Verde *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*<sup>24</sup>, la Commissione europea per la prima volta ha posto l'attenzione sulle «debolezze strutturali dell'approvvigionamento energetico dell'Unione Europea», raccomandando l'adozione di una «politica energetica attiva» come unico mezzo per affrancarsi dalla crescente dipendenza energetica<sup>25</sup>. A sottolineare l'urgenza di riempire il vuoto normativo comunitario, la Commissione, sulla base della considerazione della crescente interdipendenza tra le politiche energetiche nazionali, affermava:

La politica energetica ha assunto una dimensione comunitaria nuova, senza che ciò si traduca in nuove competenze comunitarie. In questa situazione, bisogna analizzare l'opportunità di trattare la politica energetica europea da angolature diverse rispetto al mercato interno, all'armonizzazione, all'ambiente e alla fiscalità<sup>26</sup>.

Per la prima volta, dunque, veniva riconosciuta la necessità di tutela “dall'esterno” della sicurezza energetica europea. Significativamente, nell'auspicare l'apertura di una fase di dibattito sulla questione energetica, la Commissione metteva inoltre in discussione l'efficacia di un approccio esclusivamente economico al problema della dipendenza esterna, chiedendosi se, a tal fine, non fosse preferibile un approccio di tipo “geopolitico”<sup>27</sup>.

Più che lo stimolo al dibattito proveniente dalla Commissione, a spingere la questione della sicurezza dell'approvvigionamento energetico in cima alle preoccupazioni dei decisori politici europei sono stati due ordini di fattori esterni all'Unione.

Il primo di essi è rappresentato dal costante incremento dei prezzi dell'energia sul mercato internazionale. Un aumento dei prezzi che, generato dalla crescente concorrenza nell'approvvigionamento energetico da parte delle economie in fase di espansione e della crescente instabilità della regione mediorientale, ha avuto ricadute dirette sui consumatori europei – prima ancora che sulle singole economie nazionali.

---

<sup>24</sup> Commissione Europea, Libro Verde, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, [COM(2000) 769], Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2001.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 2.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>27</sup> Ibidem, pp. 12 e 80. A questo proposito, la ritrosia degli attori europei a considerare dal punto di vista politico la problematica della sicurezza energetica emerge con chiarezza dall'analisi della Comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo con la quale, nel 2002, venivano tirate le somme del dibattito sviluppatosi, nei paesi membri, attorno alle questioni poste dal Libro Verde. L'analisi del documento, manifesta una volta di più la preponderante attenzione rivolta all'approccio economico alla sicurezza energetica e al maggior valore attribuito alla prospettiva normativa interna. Commissione europea, Relazione finale sul Libro Verde “*Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*”, [COM(2002) 321], Bruxelles, 26 giugno 2002. Parlamento e Consiglio europeo, d'altro canto, non recepivano con favore la contemporanea ambiziosa proposta della Commissione finalizzata a dotare le istituzioni comunitarie di più efficaci poteri in relazione all'approvvigionamento petrolifero. Per la proposta, Commissione europea, *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning the alignment of measures with regard to security of supply for petroleum products*, [COM(2002) 488], Bruxelles, September 11, 2002.

Il secondo e più allarmante fattore che, manifestando la vulnerabilità del sistema energetico europeo, ha contribuito a ridefinire l'agenda dell'Ue, è rappresentato dall'aggressiva strategia energetica attuata dalla Federazione russa. Manifestatasi con chiarezza sin dal 2003<sup>28</sup>, essa ha colpito direttamente il sistema di approvvigionamento energetico europeo in occasione della crisi tra Mosca e Kiev del dicembre-gennaio 2006. In tale occasione, l'interruzione di approvvigionamento energetico russo all'Ucraina – determinata da una vertenza relativa al costo del gas<sup>29</sup> – comportava il consequenziale taglio delle forniture all'Europa centro-occidentale transitanti attraverso il territorio ucraino<sup>30</sup>. Oltre a evidenziare la vulnerabilità del sistema di approvvigionamento energetico europeo, la crisi segnalava apertamente i rischi derivanti dall'eccessiva dipendenza europea da un singolo fornitore, la Russia, per una risorsa energetica di vitale importanza, il gas.

Nel dicembre 2003, il Consiglio europeo approvava la prima *Strategia europea in materia di Sicurezza*<sup>31</sup>. Con il documento, preparato dall'ufficio competente alla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc), venivano identificate le minacce alla sicurezza europea e le linee guida dell'azione internazionale dell'Unione. In questo ambito, il Consiglio concordava con la Commissione sulla minaccia alla sicurezza europea rappresentata dalla dipendenza energetica. Solo due anni dopo tuttavia, in occasione del summit di Hampton Court del Consiglio europeo del 27 ottobre 2005<sup>32</sup>, l'organismo demandava alla Commissione la predisposizione di una bozza di politica energetica comune. Sulla base di tale mandato, nel marzo 2006, veniva pubblicato il Libro Verde della Commissione intitolato *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*<sup>33</sup>. Lo sviluppo di una «politica energetica esterna coerente» veniva indicato dal Libro Verde come una delle sei priorità identificate dalla Commissione per la predisposizione di una strategia energetica

---

<sup>28</sup> Il riferimento va alla crisi russo-lettone del gennaio 2003, caratterizzata dall'interruzione dell'esportazione di petrolio russa in relazione al mancato accordo per la cessione della compagnia lettone Ventspils Nafta a una concorrente russa. Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supply*, in Parlamento europeo, Commissione Affari Esteri, *Towards a Common European Foreign Policy on Energy*, Public Hearing, February 28 2007, p. 5.

<sup>29</sup> Per un approfondimento della crisi russo-ucraina, si veda B. GELB, J. NICHOL, S. WOEHREL, *Russia's Cut-off of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications*, Congressional Research Service Report, [RS22378], February 15, 2006.

<sup>30</sup> A subire le conseguenze negative della interruzione degli approvvigionamenti russi sono state Italia, Francia, Ungheria, Austria, Romania, Slovacchia, Croazia e Polonia. Le forniture di gas a tali paesi registravano un calo compreso tra il 25 e il 30%, con un picco del 38% nel caso della Polonia. *Allarme gas, oggi in Italia -24% poi l'Europa torna alla normalità*, in «la Repubblica», 2 gennaio 2006.

<sup>31</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.

<sup>32</sup> Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supplies*, cit., p. 4. Significativamente, la decisione di Hampton Court rispecchiava in primo luogo un diverso atteggiamento da parte della Gran Bretagna – titolare della presidenza di turno del Consiglio europeo – che per la prima volta si schierava risolutamente a favore di una politica energetica comune.

<sup>33</sup> Commissione europea, Libro Verde, *Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura*, [COM(2006) 105], Bruxelles, 8 marzo 2006.

europea<sup>34</sup>, rivolta a conseguire gli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile, della competitività e della sicurezza dell'approvvigionamento. Manifestando il progressivo passaggio da un approccio economico-interno a uno geopolitico-esterno, il Libro Verde sottolineava:

Siamo di fronte al nuovo scenario energetico del 21° secolo. [...] Questo scenario richiede una risposta europea comune. [...] L'UE dispone degli strumenti per reagire. Con i suoi 450 milioni di consumatori l'UE è il secondo mercato energetico del mondo. Agendo in modo unitario ha il peso necessario per proteggere e far valere i propri interessi; essa ha non solo le dimensioni, ma anche le capacità politiche per far fronte al nuovo scenario energetico. [...] Se appoggia una nuova politica comune facendo sentire un'unica voce sulle questioni energetiche, l'Europa può guidare la ricerca globale di soluzioni nel settore dell'energia<sup>35</sup>.

A dar seguito alla pubblicazione del Libro Verde – accolta con favore tanto dal Consiglio, quanto dal Parlamento europeo<sup>36</sup> – la Commissione provvedeva con proposte concrete d'azione contenute in due documenti del giugno e ottobre 2006<sup>37</sup>, nei quali si sottolineava come i due cardini della sicurezza energetica fossero rappresentati dal corretto funzionamento dei mercati e dalla diversificazione. Obiettivo prioritario della Politica energetica europea (Pee) risultava dunque essere il rafforzamento del dialogo energetico con paesi terzi – tanto produttori quanto distributori di risorse. Un dialogo finalizzato alla creazione di uno spazio normativo comune nel settore dell'energia e a facilitare, al contempo, l'individuazione e predisposizione di nuovi progetti infrastrutturali. Per ottenere ciò, sottolineava la Commissione, era necessario, nel rispetto delle prerogative sovrane degli stati membri, adottare una politica coerente che assicurasse la piena solidarietà tra di essi.

Sulla base dell'adozione, da parte del Consiglio, delle raccomandazioni provenienti dalla Commissione<sup>38</sup>, quest'ultima predisponne un piano d'azione per il 2007-2009 sotteso al quale era la necessità di maggiore coerenza, linearità a solidarietà nell'azione comunitaria:

---

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 16-19. Le altre priorità restavano legate a una prospettiva eminentemente interna: a) completamento dei mercati interni europei dell'energia elettrica e del gas; b) mercato interno dell'energia che garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento; c) mix energetico più sostenibile, efficiente e diversificato; d) approccio integrato per affrontare i cambiamenti climatici; e) piano strategico europeo per le tecnologie energetiche.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>36</sup> Si veda a tal proposito, Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 23/24 March 2006*, 7775/1/06 REV 1, May 18, 2006; Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia nell'Unione Europea*, [P6\_TA(2006) 110], 23 marzo 2006.

<sup>37</sup> Commissione europea e segretario generale/alto rappresentante, *Una Politica Esterna al Servizio degli Interessi Europei in Materia di Energia – Fare Fronte ai Rischi Esterni in Materia di Energia*, Documento della Commissione e del segretario generale/alto rappresentante per il Consiglio europeo, [S160/06], giugno 2006; Commissione europea, *Le relazioni esterne nel settore dell'energia: dai principi all'azione*, [COM(2006) 590 def], Bruxelles, 12 ottobre 2006.

<sup>38</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 15/16 June 2006*, 10633/1/06 REV1, July 17, 2006.

## ISPI

L'Unione Europea e gli Stati membri devono perseguire questi obiettivi [in materia di sicurezza energetica] esprimendosi con “una voce sola” e istituendo delle vere e proprie partnership per tradurre questi obiettivi in una politica esterna coerente. L'energia deve in effetti diventare un elemento centrale di tutte le relazioni esterne dell'Unione Europea; si tratta infatti di un fattore cruciale di sicurezza geopolitica, stabilità economica, sviluppo sociale e un elemento centrale delle attività internazionali destinate a lottare contro i cambiamenti climatici. L'UE deve pertanto stabilire, nel settore dell'energia, rapporti fruttuosi con tutti i suoi partner internazionali, basati sulla fiducia reciproca, la cooperazione e l'interdipendenza. Ciò presuppone rapporti di ampia portata geografica e profondi, sulla base di accordi che comportano disposizioni importanti in materia energetica<sup>39</sup>.

Il Consiglio europeo, adottando le proposte della Commissione in occasione del summit di Bruxelles del marzo 2007, sottolineava che «the development of a common approach to external energy policy has to be speeded up, by involving consumer-to-producer as well as consumer-to-consumer and consumer-to-transit countries, dialogues and partnerships»<sup>40</sup>.

Gli eventi successivi al 2005 hanno dunque manifestato due chiare e significative tendenze nello sviluppo di una Politica energetica europea (Pee). Da un lato, come testimoniato dal riconoscimento della dipendenza energetica come fondamentale minaccia alla sicurezza europea, i decisori politici europei hanno rivolto una maggior attenzione alla dimensione “esterna” della problematica, in relazione alla necessità di diversificazione delle fonti e delle rotte di approvvigionamento. D'altro canto, essi hanno consequenzialmente accentuato la necessità di un approccio strategico e geopolitico alla questione della sicurezza energetica, a parziale correzione dell'esclusivo approccio economico e di mercato, che pur resta vettore fondamentale della politica comunitaria.

Su questo sfondo, a essere chiamata in gioco è dunque la capacità dell'Unione di proiettarsi congiuntamente verso l'esterno. Capacità funzionale a una migliore gestione dei rapporti con gli attuali fornitori di energia e, contemporaneamente, alla possibilità di fare della politica energetica un vettore fondamentale dei rapporti con quegli stati che, in un'ottica di diversificazione, risultano centrali per un suo coerente ed efficace sviluppo.

Nel quadro d'insieme così delineato, i rapporti dell'Unione Europea con le repubbliche del Caucaso meridionale – potenziale snodo chiave della Pee – assumono oggi una nuova e più profonda dimensione. Una dimensione in grado di modificare radicalmente le direttrici di una politica regionale, quella di Bruxelles, troppo spesso dimostratasi evanescente nel corso del primo decennio successivo alla dissoluzione sovietica.

---

<sup>39</sup> Commissione europea, *Una Politica Energetica per l'Europa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio 2007, p. 19.

<sup>40</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Presidency Conclusions – 8/9 March 2007*, 7224/1/07 REV 1, July 17 2006, p. 19. Nello stesso senso si esprimeva peraltro il Parlamento europeo nel settembre 2007. Parlamento europeo, *Towards a common European foreign policy on energy*, [P6\_TA(2007)0413], Strasbourg, September 26, 2007.

## 2 Il Caucaso meridionale nel quadro della sicurezza energetica europea

La necessità europea di tutelare la sicurezza energetica dell'Unione attraverso una politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico che ne riduca la dipendenza dagli attuali fornitori, non può non avere come prioritarie le ingenti e largamente inesplorate risorse contenute nel Mar Caspio.<sup>41</sup>

La significatività del Caspio in relazione al suo potenziale energetico va tuttavia bilanciata con la difficoltà d'accesso e di trasporto delle risorse in esso contenute. Privi di sbocco diretto ai mercati europei, gli idrocarburi caspici necessitano di un sistema di infrastrutture di trasporto che, a tutt'oggi, riposa prevalentemente su rotte russo-centriche – rafforzando così il ruolo di fornitore energetico di una Russia che si presenta nella duplice veste di paese produttore e di transito di energia. A spezzare il monopolio russo nel trasporto degli idrocarburi del Caspio hanno contribuito, nel corso dell'ultimo decennio, due progetti infrastrutturali deputati al trasporto di petrolio e gas lungo una stessa rotta georgiano-turca verso il Mediterraneo. Il riferimento va all'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, inaugurato nel maggio 2005, e al parallelo gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum del maggio 2006.

Nella prospettiva della tutela della sicurezza energetica europea, la “doppia dipendenza” dalla Russia implica per Bruxelles un doppio canale d'azione che, a fianco della questione della diversificazione delle fonti di approvvigionamento, affronti la più spinosa questione della diversificazione delle rotte di transito degli idrocarburi. Una questione, come sottolineato, tanto più rilevante in relazione al più “rigido” trasporto di gas rispetto a quello del petrolio.

È in questo quadro che, dunque, si manifesta la “doppia valenza” delle repubbliche del Caucaso meridionale per il coerente sviluppo della Pee. Se le risorse del Caspio rendono la regione – e in particolare l'Azerbaijan – centrale nella prospettiva di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, la necessità di approntare nuovi canali d'accesso ai mercati europei ne fonda la valenza nella connessa prospettiva di diversificazione delle rotte.

### 2.1 Pee e insicurezza delle fonti

La possibilità di instaurare un dialogo energetico con i paesi emersi dalla dissoluzione sovietica nella prospettiva di efficiente sfruttamento delle risorse energetiche dell'area ha catalizzato l'attenzione delle istituzioni comunitarie sin dai primi anni successivi alla sua dissoluzione.

È propriamente in questo quadro che Bruxelles si faceva promotrice, nel dicembre 1994, dell'*Energy Charter Treaty, framework* istituzionale a garanzia della sicurezza energetica esterna che coinvolgeva tanto i paesi consumatori di energia,

---

<sup>41</sup> Per una stima delle riserve provate e potenziali del bacino del Caspio, Energy Information Administration, *Caspian Sea Energy Data, Statistics and Analysis – Oil, Gas, Electricity, Coal*, <http://www.eia.doe.gov>.



## ISPI

quanto gli stati produttori e di transito<sup>42</sup>. È ancora in questo quadro che le istituzioni comunitarie predisponivano programmi di cooperazione per lo sviluppo infrastrutturale nel campo dei trasporti ed energetico, quali il Traceca e l'Inogate<sup>43</sup>. All'attenzione rivolta all'area ex-sovietica nel corso degli anni '90 non è tuttavia corrisposta – specie se si escludono i paesi baltici – un'efficace azione politica in grado di sostenere lo sforzo compiuto sul piano della cooperazione giuridica e tecnica.

Una più coerente attenzione al bacino del Mar Caspio da parte delle istituzioni comunitarie si è tuttavia manifestata nella prospettiva di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico. Essa ha proceduto dunque di pari passo con la proposizione e lo sviluppo di una politica energetica comune. Sin dalla pubblicazione del Libro Verde del 2000, la Commissione ha infatti rimarcato il potenziale ruolo centrale del Caspio per i futuri approvvigionamenti europei, tanto in relazione al gas, quanto al petrolio<sup>44</sup>.

Nel maggio 2003, sullo sfondo del lancio della Politica europea di vicinato (Pev)<sup>45</sup>, la Commissione inseriva il Caspio tra quelle regioni con le quali l'Ue era chiamata a collaborare per:

- a. affrontare efficacemente le sfide di una crescente dipendenza energetica dall'esterno;
- b. trattare questioni di infrastruttura a livello regionale;
- c. diversificare dal punto di vista geografico e tecnologico le fonti di energia;
- d. ampliare la base degli scambi energetici nel continente europeo e in quelli adiacenti<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Maggiori informazioni sul trattato sono disponibili al sito web dell'Energy Charter: <http://www.encharter.org>.

<sup>43</sup> Inaugurato nel 1993, il programma Traceca (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia) è finalizzato allo sviluppo di una rete integrata d'infrastrutture di comunicazioni nell'area del Mar Nero e del Caspio. Parallelamente, il programma Inogate (Interstate Oil and Gas to Europe), lanciato nel 1995, mira invece alla modernizzazione e all'ampliamento del corridoio energetico tra il Mar Caspio e l'Europa. Per maggiori informazioni sui programmi, <http://www.traceca-org.org> e [www.inogate.org](http://www.inogate.org).

<sup>44</sup> Commissione europea, [COM(2000) 769 def], pp. 23 e 37.

<sup>45</sup> A tutto il maggio 2003, va segnalato, le repubbliche del Caucaso meridionale erano ancora escluse dai destinatari della Pev. Nella comunicazione della Commissione al Consiglio e Parlamento europeo dell'11 marzo, 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». 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. In questo quadro, l'estensione della Pev al Caucaso meridionale veniva raccomandata dal Parlamento europeo solo nel novembre successivo. 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. La decisione finale sull'inclusione di Armenia, Azerbaigian e Georgia nella Pev giungeva, nel giugno 2004, da parte del Consiglio affari generali e relazioni esterne. Consiglio dell'Unione Europea, *Press Release, 2590th Council Meeting, General Affairs and External Relations*, [10189/04 (Presse 195)], Luxembourg, June 14, 2004, p. 13.

<sup>46</sup> Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica energetica per l'Unione Europea ampliata con i paesi vicini e partner*, [COM(2003) 262 def], Bruxelles, 13 maggio 2003, p. 5.

La necessità di approfondimento della cooperazione energetica con i paesi del bacino del Caspio veniva da allora ribadita in tutti i successivi documenti relativi allo sviluppo della Pev. Da ultimo, essa veniva inserita dalla Commissione tra le priorità d'azione segnalate, nel gennaio 2007<sup>47</sup>, al Consiglio e da quest'ultimo adottate nel marzo successivo.

### 2.1.1 Relazioni bilaterali tra l'Unione e le repubbliche del Caucaso meridionale

L'inclusione di Armenia, Georgia e Azerbaigian nella Pev ha permesso, a partire dal 2004, l'approfondimento di un dialogo energetico bilaterale tra l'Ue e le repubbliche caucasiche già avviato con la firma degli Accordi di partenariato e cooperazione (Apc) del 1996. Segnale di tale approfondimento è stata anzitutto l'inclusione della cooperazione energetica tra le prerogative del rappresentante speciale dell'Ue per il Caucaso meridionale. Nominato con decisione del Consiglio del luglio 2003<sup>48</sup>, a esso veniva attribuito il compito di facilitare l'attuazione degli obiettivi comunitari nel Caucaso meridionale, sullo sfondo della volontà, espressa dal Consiglio, di assumere un ruolo politico più attivo nella regione. Tra gli obiettivi stabiliti dal documento di nomina rientrava quello di «incoraggiare e sostenere l'ulteriore cooperazione tra gli stati della regione, in particolare tra gli stati del Caucaso meridionale, segnatamente per quanto riguarda questioni economiche, energetiche e dei trasporti»<sup>49</sup>.

Sin dall'entrata in vigore dell'Apc con Baku, nel luglio 1999, l'Azerbaigian ha rappresentato lo stato chiave nell'evoluzione della cooperazione energetica tra Ue e Caucaso meridionale. Come sottolineato dalla Commissione, la sua duplice funzione di paese produttore di energia e di transito per gli idrocarburi provenienti dai produttori centro asiatici, rendeva l'Azerbaigian un "attore strategico" per le risorse caspiche<sup>50</sup>. Le relazioni bilaterali tra Bruxelles e Baku hanno dunque avuto nel dialogo energetico settore di sviluppo centrale, sviluppatosi principalmente attraverso due rilevanti momenti d'intesa. Nel 2004, nel quadro dell'Apc tra Ue e Azerbaigian, veniva creato un Sottocomitato sull'energia e i trasporti, inteso come foro di

---

<sup>47</sup> Commissione europea, *Priorità della politica energetica internazionale dell'Unione Europea*, Allegato 1a *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Una politica energetica per l'Europa*, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio 2007, pp. 26-27.

<sup>48</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 179], 8 luglio 2003, pp. 74-75.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 74. Ulteriori compiti del rappresentante speciale erano: a) assistere l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia nell'attuazione delle riforme politiche ed economiche, in particolare nei settori dello stato di diritto, della democratizzazione, dei diritti dell'uomo, del buon governo, dello sviluppo e della riduzione della povertà; b) conformemente agli strumenti in vigore, prevenire i conflitti nella regione, assistere nella risoluzione dei conflitti e preparare il ritorno alla pace, anche tramite il sostegno al ritorno dei rifugiati e degli sfollati interni; c) impegnarsi in maniera costruttiva con i principali attori nazionali dei paesi limitrofi; d) accrescere l'efficacia e la visibilità dell'Ue nella regione.

<sup>50</sup> Commissione europea, *Country Report – Azerbaijan. Annex to "European Neighbourhood Policy"*, Commission Staff Working Paper, [SEC(2005) 286/3], Bruxelles, February 2, 2005, p. 27.

## ISPI

dialogo permanente tra le parti sulla questione energetica<sup>51</sup>. Nel novembre 2006 – richiamando la necessità per l’Ue di approfondire il dialogo energetico con i paesi produttori e di transito energetico sancita nella primavera da Commissione e Consiglio – l’Unione Europea e l’Azerbaijan firmavano un protocollo di accordo allo scopo di istituire un partenariato nel settore dell’energia<sup>52</sup>. Il protocollo, finalizzato all’adozione di un esaustivo e bilanciato approccio alla cooperazione energetica in termini di impegni e incentivi reciproci<sup>53</sup>, individuava due aree di cooperazione prioritarie: da un lato, una graduale armonizzazione della legislazione energetica azera a quella europea finalizzata alla progressiva integrazione dell’Azerbaijan nei mercati europei dell’energia; dall’altro, il rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti energetici dall’Azerbaijan e dal Caspio verso l’Europa<sup>54</sup>. Su questo sfondo, lo sviluppo della cooperazione energetica diveniva obiettivo chiave dei tre documenti con i quali sono state indicate le priorità d’azione congiunta di Ue e Azerbaijan: il Piano d’Azione della Pev (novembre 2006)<sup>55</sup>, il *Country Strategy Paper 2007-2013*, e il *National Indicative Programme 2007-2010*<sup>56</sup> – documenti, gli ultimi due, approvati nel quadro dello *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (Enpi), meccanismo d’assistenza tecnica e finanziaria, creato nell’ottobre 2006, e rivolto ai paesi coinvolti nella Pev.

Il dialogo e la cooperazione nel settore energetico hanno rappresentato, d’altro canto, una parte rilevante, sebbene non prioritaria, anche degli analoghi programmi d’azione concordati con Georgia e Armenia.

La valenza della Georgia per la politica energetica europea va ricollegata principalmente al suo ruolo di transito delle risorse del Caspio verso i mercati europei. Snodo fondamentale per l’oleodotto Btc e il gasdotto Scp, il territorio georgiano, nelle parole della Commissione, «will increasingly become a strategic alternative

---

<sup>51</sup> Il piano per la predisposizione di un Sotto-comitato sull’Energia e i Trasporti era stato presentato e discusso in occasione degli incontri del Comitato di Cooperazione e del Consiglio di Cooperazione tra Ue e Azerbaijan tenutisi rispettivamente nel giugno e settembre 2003. *First meeting of the Azerbaijan-European sub-committee on transport and energy will take place at the beginning of December*, Embassy of the Republic of Azerbaijan in Vienna, in «Economic News Bulletin», n. 33, 2004, p. 4.

<sup>52</sup> *Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between European Union and the Republic of Azerbaijan in the field of Energy*, edizione web <http://ec.europa.eu>.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>54</sup> *Ibidem*, pp. 6-10. A queste aree di cooperazione, se ne aggiungeva una finalizzata allo sviluppo di un’efficace politica di gestione della domanda di energia interna al paese e un’altra finalizzata alla cooperazione tecnica e allo scambio di *expertise*. *Ibidem*, p. 11.

<sup>55</sup> Commissione europea, *EU/Azerbaijan Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8 e 34-36.

<sup>56</sup> Il *Country Strategy Paper* delinea i più ampi obiettivi di cooperazione tra Ue e Azerbaijan, le linee politiche e le aree prioritarie d’intervento comunitario. Significativo come, in questo ambito, il documento citi la cooperazione energetica bilaterale come strumento fondamentale per perseguire l’integrazione europea dell’Azerbaijan. Commissione europea, *Azerbaijan – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7. Sulla base tracciata dal documento strategico, il *National Indicative Programme*, che l’accompagna, delinea le aree d’intervento che, per il periodo 2007-2010 sono: a) democratizzazione; b) riforme socio-economiche; c) energia e trasporti. Commissione europea, *Azerbaijan – National Indicative Programme*, <http://www.ec.europa.eu>.

energy corridor»<sup>57</sup>. In questo senso, l'assistenza comunitaria si è indirizzata principalmente all'armonizzazione della legislazione georgiana con quella europea, e a incoraggiare lo sviluppo infrastrutturale per il trasporto delle risorse del Caspio<sup>58</sup>. Parallelamente, da un punto di vista politico, l'Ue va promuovendo l'attiva partecipazione di Tbilisi ai meccanismi di cooperazione energetica regionali<sup>59</sup>.

Delle repubbliche caucasiche, l'Armenia rappresenta l'attore apparentemente meno significativo nell'ottica della sicurezza energetica europea. L'assenza di risorse è stata, in questo quadro, resa più penalizzante dall'esclusione del territorio della Repubblica armena dalle principali rotte predisposte sull'asse energetico est-ovest<sup>60</sup>. Pur tuttavia, la volontà europea di sviluppare una coerente politica energetica verso il Caucaso meridionale non poteva non riguardare anche l'Armenia. Tanto più in relazione alla volontà di Bruxelles di evitare che Erevan supplisca alla dipendenza energetica attraverso il rilancio della politica nucleare<sup>61</sup>, attualmente osatura della sicurezza energetica nazionale<sup>62</sup>. L'azione comunitaria in relazione alla cooperazione energetica con l'Armenia si è dunque incentrata sulla diversificazione delle fonti, razionalizzazione del settore energetico nazionale e promozione della partecipazione armena ai meccanismi di cooperazione energetica regionale<sup>63</sup>.

### 2.1.2 Meccanismi di cooperazione energetica multilaterali

La rinnovata attenzione con la quale Bruxelles ha guardato al Caucaso meridionale nella prospettiva di predisposizione di una politica di sicurezza energetica, ha comportato una maggior determinazione nel perseguimento del dialogo anche su un piano multilaterale. Tale tendenza si è manifestata con più evidenza sullo sfondo di una fase del processo di allargamento dell'Unione – quello a Bulgaria e Romania e, in prospettiva, alla Turchia – che portava i suoi confini sino al bacino del Mar Nero. Quest'area, nella sua dimensione “allargata”, è divenuta progressivamente o-

---

<sup>57</sup> Commissione europea, *Georgia – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>59</sup> Commissione europea, *EU/Georgia Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, p. 11.

<sup>60</sup> L'esclusione del territorio armeno dalle rotte energetiche tra il Caspio e i mercati occidentali è stata principalmente frutto dell'opposizione dell'Azerbaijan – e successivamente della Turchia – in relazione al conflitto in Nagorno-Karabakh.

<sup>61</sup> Parte integrante del Piano d'Azione armeno è, in questo quadro, la chiusura dell'impianto nucleare di Medzamor, in linea con la politica seguita da Bruxelles in relazione agli analoghi impianti sovietici “di prima generazione”. Commissione europea, *Armenia – Country Study*, <http://www.ec.europa.eu>, pp. 4 e 25. Nonostante il sostegno economico comunitario e un accordo di principio sulla chiusura dell'impianto, a tutt'oggi non è ancora stata fissata una data. D'altro canto, il recente accordo russo-armeno per la messa in sicurezza della centrale sembra allontanare la prospettiva di una prossima risoluzione della questione. «RFE/RL Newslines», vol. 12, n. 26, February 7, 2008.

<sup>62</sup> L'energia nucleare ricopre circa il 40-45% del consumo energetico nazionale. A. KHARAZIAN, *Armenia's Energy Security, and the Future of the Armenian Nuclear Program*, in «ArmeniaNow», September 14, 2007.

<sup>63</sup> Commissione europea, *EU/Armenia Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8-10 e 32-33.

## ISPI

biiettivo centrale della politica estera di Bruxelles, al fianco di quella mediterranea e mediorientale.

Il primo meccanismo di cooperazione energetica multilaterale tra l'Unione e i paesi del Mar Nero allargato – l'“Iniziativa di Baku” – veniva lanciato in occasione della Conferenza ministeriale sull'Energia tenutasi nella capitale azera nel novembre 2004. La Commissione europea in rappresentanza dell'Unione e 14 stati dell'area<sup>64</sup> si accordavano per approfondire la cooperazione nel settore dei trasporti e dell'energia in funzione della progressiva integrazione dei mercati energetici delle regioni del Mar Nero e del Caspio in quello europeo<sup>65</sup>.

All'interesse dell'Unione a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici<sup>66</sup>, veniva così ricollegato l'interesse dei suoi partner – sia pur nel quadro di situazioni ed esigenze nazionali variegata tra loro – alla sicurezza nella fornitura di energia, a evitare l'eccessiva fluttuazione dei prezzi e ad attirare investimenti nel settore energetico<sup>67</sup>. Operativamente, i lavori del forum venivano organizzati attraverso la formazione di quattro gruppi di lavoro corrispondenti ai quattro obiettivi principali dell'iniziativa:

- a. gruppo di lavoro 1: Armonizzazione del quadro giuridico, normativo e istituzionale per la liberalizzazione dei mercati;
- b. gruppo di lavoro 2: Sicurezza dei network per il trasporto energetico;
- c. gruppo di lavoro 3: Sviluppo sostenibile;
- d. gruppo di lavoro 4: Catalizzazione degli investimenti e facilitazione dei progetti.

Ai gruppi di lavoro veniva demandata la predisposizione di una “Road Map Energetica” funzionale all'individuazione di uno schema di lungo periodo per la cooperazione energetica e, parallelamente, la segnalazione alla Commissione dei progetti prioritari da sostenere nel quadro della cooperazione bilaterale con i singoli membri del forum.

---

<sup>64</sup> Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Iran, Kazakhstan, Kirgizstan, Moldova, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan, Turchia e, in qualità di osservatore, la Federazione russa. La Commissione europea era invece presente attraverso i Direttorati generali per i Trasporti e l'Energia, per le Relazioni Esterne e attraverso l'Ufficio di Cooperazione Europeaid.

<sup>65</sup> *European Commission and the countries of the Caspian and Black Sea Regions agree to open new co-operation aimed at the progressive integration of their energy and transport markets*, in «EU Press Release», [IP/04/1374], November 14, 2004.

<sup>66</sup> Sottolinea, a tal riguardo, la Commissione: «For the EU, the main objective of this initiative is to facilitate the transportation of the extensive Caspian oil and gas resources towards Europe [...]. Indeed, secure and safe export routes for Caspian oil and gas will be important for the EU's security of energy supply by increasing the geographical diversification of the EU's external energy supplies. Supplying the EU market at competitive international prices will also be crucial for facilitating the economic, social and political development of countries of the Caspian region». Commissione europea, *What is at stake - Background document on the Green Paper - A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Commission Staff Working Document, [SEC(2006) 317/2], p. 40.

<sup>67</sup> ‘Baku Initiative’, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/energy/baku\\_initiative/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/energy/baku_initiative/index.htm).

La Road Map così predisposta veniva approvata attraverso le Conclusioni della II Conferenza ministeriale sull'energia tenutasi ad Astana nel novembre 2006<sup>68</sup>. Rispetto alla seconda priorità d'azione individuata – incremento della sicurezza energetica attraverso la diversificazione degli approvvigionamenti, il transito e la domanda di energia – si approvavano per la regione caucasica le seguenti azioni:

- a. riabilitazione dei network esistenti di gas ed elettricità;
- b. diversificazione delle infrastrutture di transito, ivi compreso lo sviluppo di rotte alternative per il petrolio e il gas verso l'Europa – inclusa l'opzione Gnl;
- c. installazione di impianti di misurazione del gas e del petrolio;
- d. adozione di pratiche di manutenzione preventiva per le infrastrutture esistenti<sup>69</sup>.

L'“Iniziativa di Baku” ha dunque dato risalto a due significative tendenze della politica comunitaria verso il Caucaso meridionale. Il riferimento va alla tendenza a includere tale politica nel più ampio quadro della strategia europea di vicinato verso l'area del Mar Nero, ponendo al contempo la cooperazione energetica come uno dei suoi principali pilastri. Una politica energetica che dunque, oltre a servire gli interessi di sicurezza europei, viene a essere intesa come strumento di progressivo avvicinamento giuridico-normativo dei paesi partner all'*aquis* comunitario e, contemporaneamente, come strumento per accrescere la cooperazione e la reciproca fiducia tra i partner stessi.

Entrambe queste tendenze, d'altro canto, risultano manifeste dall'analisi degli obiettivi fissati dalla Commissione nella proposta contenuta nel documento “Sinergia del Mar Nero. Una nuova iniziativa di cooperazione regionale”<sup>70</sup>. Il documento – una comunicazione indirizzata al Consiglio e al Parlamento europeo in data 11 aprile 2007 – chiarisce la volontà di predisporre un nuovo meccanismo di cooperazione per l'area del Mar Nero allargato<sup>71</sup> che richiama da vicino gli analoghi strumenti di cooperazione multilaterale lanciati nei confronti del Mediterraneo e dell'area artica e del Baltico – con il processo di Barcellona e la *Northern Dimension*.

Il progetto di sinergia del Mar Nero, accolto favorevolmente dal Consiglio nelle conclusioni del 14 maggio<sup>72</sup>, mira a completare la strategia regionale europea attraverso la creazione di un foro di dialogo politico in grado di rinvigorire i processi di cooperazione in corso – tanto in relazione ai rapporti istituzionali degli attori re-

---

<sup>68</sup> *Ministerial Declaration on Enhanced energy co-operation between the EU, the Littoral States of the Black and Caspian Seas and their neighbouring countries*, [http://ec.europa.eu/dgs/energy\\_transport/international/regional/caucasus\\_central\\_asia/baku/doc/2006\\_11\\_30\\_astana\\_conclusions.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/regional/caucasus_central_asia/baku/doc/2006_11_30_astana_conclusions.pdf).

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>70</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 definitivo], Bruxelles, 11 aprile 2007.

<sup>71</sup> Destinatari dell'iniziativa sono, oltre alle tre repubbliche caucasiche, Bulgaria, Grecia, Moldova, Romania, Russia, Turchia e Ucraina.

<sup>72</sup> 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.

## ISPI

gionali con l'Unione, quanto alla rete di relazioni regionali<sup>73</sup>. Su questo sfondo, la cooperazione nel settore energetico – assieme a quello dei trasporti e dell'ambiente – si configura quale ambito di dialogo privilegiato dell'Unione, sulla base del quale fondare una cooperazione passibile di allargarsi, in futuro, a un'azione concertata a favore della società civile e alla dimensione sociale.

### 2.2 Pee e insicurezza delle rotte

Come evidenziato dalle priorità d'azione comunitaria verso il Caucaso meridionale – così come fissate nel quadro dei rapporti bilaterali e multilaterali con la regione – l'insicurezza e conseguente necessità di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico ha un necessario corollario nella necessità di diversificare le rotte dell'approvvigionamento stesso.

Non è dunque un caso che tra le priorità della politica energetica internazionale dell'Unione, la Commissione inserisse la necessità “imperativa” di facilitare l'accesso delle risorse caspiche ai mercati europei, attraverso la promozione di rotte indipendenti di approvvigionamento. Un'esigenza, d'altro canto, già segnalata con il Libro Verde del 2000, con il quale la Commissione sottolineava la volontà di «seguire attentamente lo sviluppo delle [...] vie di transito (energetico) per spezzare l'isolamento delle produzioni di idrocarburi»<sup>74</sup> del Caspio, aggiungendo che «l'apertura delle risorse del bacino del Mar Caspio dovrebbe comportare diverse vie di transito. Di conseguenza, va conferita un'attenzione particolare ai paesi di transito come [...] i paesi del Caucaso»<sup>75</sup>.

In linea con questa prospettiva, nel giugno 2003, il corridoio di approvvigionamento di gas dai giacimenti del Caspio attraverso il territorio caucasico verso l'Europa, veniva inserito tra i cinque assi di progetti prioritari nel quadro dello sviluppo delle Reti trans-europee dell'energia (Rte-E)<sup>76</sup>. Alla costruzione di un gasdotto transcaucasico si attribuiva così l'etichetta di “progetto di interesse comune”

---

<sup>73</sup> Particolare attenzione è rivolta dalla Commissione, in questo quadro, allo sviluppo della cooperazione con la *Black Sea Economic Organization*, organizzazione regionale a guida russo-turca creata nel 1992, principale meccanismo di cooperazione regionale nell'area del Mar Nero allargato. Commissione europea, [COM(2007) 160 def], pp. 10-11. Coerentemente con questo obiettivo, la Commissione otteneva lo status di osservatore all'organizzazione nel giugno 2007, in occasione dell'incontro del Consiglio dei ministri degli Esteri Bsec di Istanbul. 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>74</sup> Commissione europea, [COM(2000) 769 def], p. 78.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>76</sup> La politica comunitaria per lo sviluppo delle Rte-E si fonda e organizza su tre pilastri: la previsione legislativa dell'art.154 del Trattato di Maastricht (1993); la regolamentazione della copertura finanziaria; le Linee Guida deputate a identificare gli assi prioritari dell'energia e i progetti di interesse comune. L'area del Caspio veniva esclusa dall'indicazione degli assi prioritari tanto nel 1996, quanto nelle successive revisioni del 1997 e 2001. Sullo sviluppo delle Rte-E, Commissione europea, *Report on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001*, Bruxelles, December 14, 2001, [http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004\\_12\\_12\\_report\\_1996\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_12_12_report_1996_2001_en.pdf).

nella prospettiva dello sviluppo delle capacità di trasporto necessarie per soddisfare la domanda e per diversificare le fonti e le rotte di approvvigionamento energetico europeo, nel più ampio quadro dello sviluppo dell'asse prioritario numero 3 – “Paesi del Mar Caspio – Medio Oriente – Unione Europea” (Ng3)<sup>77</sup>.

È dunque sul trasporto di gas, in relazione alla crescente richiesta interna e alla maggiore programmazione richiesta dalle infrastrutture per il suo instradamento – tanto in forma gassosa quanto, eventualmente, liquida – che la pianificazione comunitaria è andata progressivamente concentrandosi. Va tuttavia sottolineato come la Commissione, attraverso le successive proposte di revisione delle linee guida delle reti Rte-E, abbia tentato un allargamento della loro prospettiva, oltre che al gas e all'elettricità, anche al petrolio. Nonostante infatti l'approvvigionamento petrolifero possa essere assicurato anche attraverso trasporto marittimo o ferroviario, la Commissione segnalava una necessità di diversificazione del suo instradamento a garanzia di una sua maggior sicurezza. Importando circa il 90% del suo consumo di petrolio via mare, la Commissione segnalava l'opportunità, da un lato, di rafforzare la regolamentazione sulle navi e, dall'altro, di riequilibrare l'approvvigionamento dell'Unione a favore degli oleodotti<sup>78</sup>. È questa un'esigenza, d'altro canto, tanto più urgente in relazione al petrolio di derivazione caspica, la maggior parte del quale transita attraverso il Mar Nero, sollevando rilevanti problematiche di ordine ambientale<sup>79</sup>.

Su questo sfondo, tra gli assi di approvvigionamento energetico segnalati come prioritari dalla Commissione, rientrava l'asse petrolifero – parallelo a quello del gas – “Caspian Sea – Gulf – Middle East and North Africa” (Pe.4)<sup>80</sup>. Benché tale proposta sia rimasta fuori dalle linee guida approvate nel 2003 da Parlamento e Consiglio europeo, essa segnalava tuttavia, una volta di più, il valore e il ruolo potenziale del Caucaso meridionale nel quadro della politica di sicurezza europea degli approvvigionamenti energetici.

### 2.2.1 Gasdotto Nabucco

Il progetto portante dell'asse prioritario del gas “Paesi del Mar Caspio – Medio Oriente – Unione Europea” è rappresentato dal “Progetto Nabucco”. Il gasdotto, della lunghezza di 3300 chilometri e di un costo stimato attorno agli 8 miliardi di eu-

---

<sup>77</sup> *Decisione N. 1229/2003/CE Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 26 giugno 2003 che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia e che abroga la decisione n. 1254/96/CE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L176/11, 15 settembre 2003.

<sup>78</sup> Commissione europea, Libro Verde, 2000, cit., p. 78.

<sup>79</sup> La sicurezza ambientale del trasporto petrolifero attraverso il Mar Nero ha rappresentato, nel corso degli anni '90, una questione di centrale rilevanza nello sviluppo dei progetti di trasporto energetico dal Mar Caspio verso i mercati occidentali. A sollevare la questione è stata in particolare la Turchia in relazione ai rischi ambientali connessi al transito delle petroliere verso il Mediterraneo attraverso gli stretti dei Dardanelli e, soprattutto, del Bosforo.

<sup>80</sup> Commissione europea, *Priority Axes and TEN-E Projects*, [http://ec.europa.eu/ten/energy/revision\\_2003/consultation/priority\\_axes\\_and\\_projects\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/revision_2003/consultation/priority_axes_and_projects_en.pdf), p. 5.



## ISPI

ro<sup>81</sup>, è deputato a collegare la Turchia orientale (dal confine georgiano e iraniano) all'Austria attraverso il territorio bulgaro, rumeno e ungherese. La produzione di gas in aree collegabili al Nabucco ammonta a 84,4 miliardi di metri cubi annui (mmc/a) – figura tanto più significativa se rapportata ai 47,6 mmc/a di gas provenienti dalla Russia, ai 4,7 mmc/a dal Mare del Nord e Regno Unito e ai 4,5 mmc/a provenienti dall'Algeria<sup>82</sup>. Conclusa, tra il 2003 e il 2005, la fase di studio di fattibilità del progetto, esso è attualmente nella fase di sviluppo, per la predisposizione del necessario quadro tecnico, normativo, commerciale e finanziario. A seguito della conclusione della fase di sviluppo – prevista entro il 2009 – il progetto entrerà nella fase di costruzione, programmata tra il 2010 e il 2013<sup>83</sup>. La portata del gasdotto, preventivata al 2013 attorno agli 8 mmc/a, è destinata a raggiungere i 31 mmc/a entro il 2020.

Un protocollo d'intesa per la costruzione del gasdotto veniva siglato a Istanbul, nel giugno 2002, da compagnie petrolifere dei cinque paesi interessati dal progetto – la turca Botas, la bulgara Bulgarsaz, la rumena Transgaz, l'ungherese Mol e l'austriaca Omv. Attraverso un accordo di *joint venture*, esse davano vita, nel giugno 2005, al consorzio del Nabucco Gas Pipeline International<sup>84</sup>. Ai cinque partner iniziali del progetto si è aggiunta, nel febbraio 2008, la compagnia tedesca Rwe con una percentuale paritaria – 16,67% – a quella degli altri membri<sup>85</sup>. La partecipazione tedesca al progetto dimostra appieno il potenziale del Nabucco per l'approvvigionamento di gas della più ampia area centro e nordeuropea. Non è un caso, in questo senso, che il progetto abbia attirato progressivamente l'attenzione anche della Gran Bretagna e della Francia<sup>86</sup>.

Il sostegno dell'Unione Europea al Nabucco si è manifestato sin dalla sua iniziale predisposizione attraverso un Accordo di Cooperazione, datato dicembre 2003,

---

<sup>81</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Project Description / Pipeline Route*, <http://www.nabucco-pipeline.com/project/project-description-pipelineroute/projectdescription.html>.

<sup>82</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Nabucco Presentation*, Vien, February 5, 2008, [http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE\\_PK\\_Shareholder\\_v02.pdf](http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE_PK_Shareholder_v02.pdf), p. 6.

<sup>83</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Project Phases & Milestones*, <http://www.nabucco-pipeline.com/project/project-phases-milestones/index.html>.

<sup>84</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *Nabucco partners sign joint venture agreement*, Press Release, June 29, 2005, <http://www.nabucco-pipeline.com/press-public-news/archive/press-release-20050629.html>.

<sup>85</sup> Nabucco Gas Pipeline International GmbH, *RWE joins Nabucco consortium as sixth partner*, Press Release, February 6, 2008, <http://www.nabucco-pipeline.com/press-public-news/press-releases/press-release-20080206.html>.

<sup>86</sup> Analogamente alla Rwe, nel settembre 2007, l'amministratore delegato della compagnia Gaz de France, JEAN-MARIE DAUGER, manifestava la volontà di cofinanziare il progetto Nabucco. *Hopes revived for stalled Nabucco pipeline*, in «Euractiv», September 17, 2007. A dimostrazione dello stretto legame tra politica energetica e le più ampie direttrici di politica estera, la Turchia si dichiarava contraria alla partecipazione di Gaz de France al progetto. A essere esplicitamente chiamata in gioco è stata la posizione francese sull'annosa questione del riconoscimento del genocidio armeno, sullo sfondo della ferma contrarietà dell'Eliseo all'ingresso della Turchia nell'Ue. Prendendo atto della posizione turca, il ministro del Commercio francese Novelli dichiarava ufficialmente, il 18 febbraio, il ritiro della proposta di partecipazione francese al finanziamento del Nabucco. *Franco-Turkish dispute overshadows Nabucco project*, in «Euractiv», February 20, 2008.

tra la Commissione e le compagnie energetiche impegnate alla realizzazione del Nabucco. Sulla base dell'accordo, la Commissione si impegnava a finanziare il 50% dello studio di fattibilità del progetto. D'altro canto, il valore del Nabucco per l'Unione veniva testimoniato, oltre che dalle richiamate linee guida per le Rte-E approvate nel 2003, anche dalla loro revisione datata 2006<sup>87</sup>. Sulla base della necessità, sottolineata dalla Commissione, di garantire un più profondo sostegno politico ai progetti infrastrutturali considerati basilari<sup>88</sup>, il Consiglio e il Parlamento europeo inserivano il Nabucco tra i dieci progetti "d'interesse europeo"<sup>89</sup> la cui realizzazione, nel contesto degli assi prioritari del gas, doveva avere la "massima priorità". Significativamente, inoltre, nel quadro dell'asse prioritario comprendente il Caspio, veniva dichiarato d'interesse europeo anche il gasdotto tra la Turchia e l'Italia attraverso la Grecia<sup>90</sup>. D'altro canto, sulla base della possibilità di assegnare ai progetti prioritari un coordinatore europeo deputato a «svolgere il ruolo di mediatore favorendo la cooperazione tra tutte le parti interessate e garantendo l'adeguato svolgimento del monitoraggio»<sup>91</sup>, la Commissione assegnava il coordinamento del Nabucco al ministro degli Esteri olandese Jozias Aartsen<sup>92</sup>.

In questo quadro, il gas di provenienza caspica rappresenta una delle principali fonti di approvvigionamento del Nabucco, potenzialmente in grado di seguire una politica di approvvigionamento multiplo anche da Egitto, Golfo Persico, Russia, Iran e Iraq. Il Caucaso meridionale rappresenterebbe dunque, contemporaneamente, una fonte di produzione di gas e di transito e distribuzione dello stesso. Quest'ultima prospettiva appare in realtà centrale, nella misura in cui i soli giacimenti azeri non appaiono in grado di apportare un contributo significativo al gasdotto, se non nella sua fase iniziale di funzionamento. La reale fattibilità del progetto Nabucco è dunque legata alla concreta progettazione e costruzione di altre infrastrutture in grado di fornire

---

<sup>87</sup> Sul valore rivestito dal progetto Nabucco nel più ampio quadro dello sviluppo della politica energetica europea, si vedano le prese di posizione del commissario europeo per l'Energia: A. PIEBALGS, *Nabucco Pipeline – Searching for Alternative Routes for our Gas Supply*, intervento alla "Nabucco Energy Ministerial Conference", [SPEECH/06/413], Wien, June 26, 2006; A. PIEBALGS, *Nabucco pipeline and security of supply*, intervento alla "High Level Conference on Nabucco", [SPEECH/07/531], Budapest, September 14, 2007.

<sup>88</sup> Commissione europea, *Relazione sull'attuazione degli orientamenti per le reti transeuropee dell'energia nel periodo 2002-2004*, pp. 9-10.

<sup>89</sup> *Decisione N. 1364/2006/CE Del Parlamento Europeo e Del Consiglio del 6 settembre 2006 che stabilisce orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'energia e abroga la decisione 96/391/CE e la decisione n. 1229/2003/CE*, Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, L 262, 22 settembre 2006, p. 10.

<sup>90</sup> *Ibidem*. Il progetto di costruzione del gasdotto Turchia-Grecia-Italia (Tgi) è stata definita con la firma di un accordo intergovernativo tra i rappresentanti dei tre stati il 26 luglio 2007. Il gasdotto costerà circa 1,36 miliardi di dollari e avrà una capacità di trasporto annuale di 11,5 mmc di gas di provenienza azera. Già completato nel tratto Turchia-Grecia, sarà ultimato con la connessione sottomarina all'Italia nel 2012. J. DALY, *New gas pipeline to link Azerbaijan and Italy, via Turkey*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, August 3, 2007.

<sup>91</sup> *Decisione N. 1364/2006/CE*, cit., p. 2.

<sup>92</sup> *La Commissione europea nomina quattro Coordinatori europei per progetti strategici nel settore dell'energia*, in «EU Press Release», [IP/07/1317], Bruxelles, 12 settembre 2007.

## ISPI

quantità di gas sufficienti a giustificare l'investimento richiesto<sup>93</sup>. La più importante tra queste è costituita, nell'ottica di pieno sfruttamento del potenziale del Caspio, dal cosiddetto *Trans-Caspian Gas Pipeline* (Tcgp).

### 2.2.2 Trans-Caspian Gas Pipeline (Tcgp)

Il Tcgp rappresenta un gasdotto sottomarino designato a collegare i giacimenti turkmeni sulla sponda orientale del Caspio, con i terminali di trasporto azeri, con una rotta Turkmenbashi-Baku. Nell'ottica della fattibilità economica del progetto Nabucco – e, parallelamente, dell'apertura di un corridoio energetico caucasico verso l'Europa – il Tcgp risulta di vitale importanza, nella misura in cui i giacimenti turkmeni rappresentano la parte più rilevante delle intere riserve di gas del Mar Caspio. Stando allo studio di fattibilità finanziato nel 1998 dagli Stati Uniti, il volume di gas esportabile attraverso il Tcgp ammonterebbe a 16 mmc annui in una fase iniziale, e a 32 mmc/a a pieno regime<sup>94</sup>. Il gasdotto potrebbe d'altro canto beneficiare anche dell'apporto di gas proveniente dagli altri paesi produttori della sponda orientale del Caspio – in particolare del Kazakhstan e, potenzialmente, dell'Uzbekistan.

Nel novembre 1999, in occasione del summit Osce di Istanbul, i quattro stati interessati al progetto – Turkmenistan, Azerbaigian, Georgia e Turchia – siglavano una dichiarazione congiunta finalizzata alla costruzione del gasdotto. Nonostante ciò, a seguito della mancanza di accordo sulle clausole tecniche del contratto<sup>95</sup>, e sullo sfondo della vertenza sulla definizione dello status legale del Caspio tra i paesi rivieraschi, il progetto è entrato in una fase di stallo tra il 2000 e il 2001.

A seguito del rinnovato interesse europeo per l'approvvigionamento energetico dal Caspio successivo al 2005, il Tcgp è stato rilanciato su iniziativa azeri in occasione di una conferenza internazionale sull'energia svoltasi a Baku nel marzo 2006<sup>96</sup>. Da allora si sono susseguiti diversi incontri tra le parti interessate al progetto, con la significativa inclusione del Kazakhstan. La possibilità di instradare le riserve di gas kazako contenute nel giacimento di Tengiz verso l'Europa attraverso il Tcgp, è stata la principale questione trattata in occasione della visita ad Astana del ministro degli Esteri azero Elmar Mammadyarov, nel febbraio 2007<sup>97</sup>. La disponibilità kazaka a

---

<sup>93</sup> L'esigenza di assicurare un rapporto bilanciato tra costi di costruzione e potenziali ricavi del Nabucco è tanto più avvertita in relazione ai crescenti prezzi dell'acciaio, che hanno portato le stime dei costi agli attuali 8 miliardi di euro in contrapposizione ai 5 preventivati dallo studio di fattibilità del 2005. J. DEMPSEY, *Nabucco natural gas pipeline over budget as steel prices soar*, in «International Herald Tribune», June 3, 2008.

<sup>94</sup> M. THUMANN, *European Energy Security, the Black Sea and Russian Interests – Can there be a Common Strategy?*, in R. ASMUS (a cura di), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, Washington, The German Marshall Fund, 2006, p. 143.

<sup>95</sup> Energy Information Agency, *Caspian Sea Region: Natural Gas Export Options*, <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/caspgase.html>.

<sup>96</sup> V. SOCOR, *Azerbaijan Spearheading Initiative on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 62, March 30, 2006.

<sup>97</sup> V. SOCOR, *Discussions Intensify with Kazakhstan on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 43, March 2, 2007.

prendere in considerazione il rilancio del progetto corrispondeva, d'altro canto, all'analogia presa di posizione da parte turkmena, manifestata nel 2006<sup>98</sup>, e ribadita dalla recente intensificazione dei rapporti diplomatici tra Baku e Ashgabat<sup>99</sup>.

L'iniziativa azera ha proceduto di pari passo con la maggior determinazione manifestata dalle istituzioni comunitarie nell'approfondire il dialogo energetico con Kazakhstan e Turkmenistan, sullo sfondo dell'approvazione, da parte del Consiglio europeo della strategia dell'Unione verso l'Asia centrale<sup>100</sup>.

Il 4 dicembre 2006, l'Unione Europea e il Kazakhstan firmavano un protocollo di cooperazione energetica finalizzato a rafforzare la cooperazione, oltre che nel settore industriale, in materia di sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Veniva espressamente menzionato, in questo quadro, il reciproco interesse alla diversificazione dei canali di fornitura e approvvigionamento di energia, e il conseguenziale impegno allo sviluppo di infrastrutture energetiche di mutuo interesse<sup>101</sup>. Su questo sfondo, e in attuazione del memorandum, per tutto il 2007 è proseguito il dialogo tra la Commissione e le autorità kazake sull'avanzamento del progetto energetico del Tcgp.

I rapporti bilaterali dell'Unione Europea con il Turkmenistan sono certamente risultati facilitati dalla scomparsa, nel dicembre 2006, dell'autocratico presidente turkmeno Saparmurat Niyazov, la cui scarsa affidabilità aveva rappresentato un ostacolo insormontabile all'approfondimento delle relazioni tra Bruxelles e Ashgabat<sup>102</sup>. La visita dell'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune dell'Ue Solana ad Ashgabat, dell'ottobre 2007, ha assunto significato proprio in relazione all'avvio dei negoziati per la partecipazione turkmena ai progetti infrastrutturali europei<sup>103</sup>. Su questo sfondo, e grazie ai segnali d'apertura inviati a Bruxelles dal suo successore Gurbanguly Berdimuhamedow, Unione Europea e Turkmenistan siglavano un protocollo d'intesa, simile a quello siglato con il Kazakhstan, il 26 maggio 2008<sup>104</sup>. Si riaffermava così la possibilità di esportazione del

---

<sup>98</sup> V. SOCOR, *Interest Rebounds in Trans-Caspian Pipeline for Turkmen Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 16, January 24, 2006.

<sup>99</sup> Si veda, a tal proposito, R. ISMAYLOV, *Azerbaijan and Turkmenistan Probe Rapprochement*, in «Eurasianet», June 18, 2007; B. PANNIER, *Caspian: Azerbaijani-Turkmen Summit Marks Potentially Lucrative Thaw In Relations*, in «Eurasianet», May 21, 2008.

<sup>100</sup> Si sottolineava nel documento: «The dependency of the EU on external energy sources and the need for a diversified energy supply policy in order to increase energy security open further perspectives for cooperation between the EU and Central Asia». E ancora che «The EU will lend political support and assistance to Central Asian countries in developing a new Caspian Sea- Black Sea – EU energy transport corridor». General Secretariat of the Council, *The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership*, Bruxelles, European Communities, 2007, pp. 6 e 20.

<sup>101</sup> Commissione europea, *Memorandum of Understanding on Co-operation in the Field of Energy between the European Union and the Republic of Kazakhstan*, in «Energy & transport international relations», <http://www.ec.europa.eu>.

<sup>102</sup> Si veda a tal proposito, V. SOCOR, *Central Asia-Europe Energy Projects: Itemizing What Went Wrong*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, May 31, 2007.

<sup>103</sup> *Eu in talks on Nabucco gas project*, in «Gulf Times», October 10, 2007.

<sup>104</sup> *Memorandum of Understanding on Co-operation in the Field of Energy between the European Union and Turkmenistan*, in «Energy & transport international relations», <http://www.ec.europa.eu>.

## ISPI

gas turkmeno verso l'Azerbaijan, legata alla possibilità che l'Unione formuli concrete proposte di acquisto delle risorse alle autorità turkмене.

Tale eventualità appare tuttavia inscindibilmente legata a una più tempestiva e concreta azione da parte dell'Unione. Un'azione funzionale a riguadagnare il terreno perduto nei confronti di altri attori regionali – Russia e Cina in testa – interessati all'accesso alle risorse di gas centroasiatiche. La competizione regionale per l'accesso al Caspio – come si vedrà nel prossimo paragrafo – rende infatti, a tutt'oggi, la prospettiva di effettiva realizzazione del *Trans-Caspian Gas Pipeline* piuttosto lontana. Si assiste, d'altro canto, al contemporaneo approfondimento della competizione energetica anche in relazione al trasporto degli idrocarburi. Una competizione, quest'ultima, giocata anche e soprattutto a un livello intra-europeo. Si è di recente assistito, in questo quadro, alla predisposizione di nuovi progetti infrastrutturali che, pur ampliando le possibilità di trasporto degli idrocarburi caspici verso il mercato europeo, finiscono per sovrapporsi e ostacolarsi vicendevolmente.

### 3 Interessi e strategie energetiche degli attori regionali

Lo sviluppo delle relazioni energetiche nell'area del Caucaso meridionale, lungi dal limitare la propria portata alla mera dimensione economico-commerciale, si è andato configurando, sin dai primi anni successivi al conseguimento dell'indipendenza degli Sni, come fattore-chiave dello sviluppo politico-economico della regione. Lo sviluppo del potenziale energetico del Caspio ha, in questo quadro, assunto – per l'intero spazio post-sovietico – il duplice significato di elemento economicamente trainante del processo di *state-building* post-indipendentistico e, al contempo, di fattore politicamente fondante di una politica estera per la prima volta indipendente da Mosca. Lo sviluppo di strategie energetiche nazionali risultava d'altro canto di fondamentale importanza non solo per i paesi produttori di idrocarburi – e dunque, in primo luogo, per l'Azerbaijan – ma anche per quegli attori regionali – quali la Georgia – che sulla possibilità di diversificare le proprie fonti di approvvigionamento e di divenire stati-transito verso i mercati internazionali fondavano una parte rilevante della propria politica estera.

La crescente attenzione che Bruxelles rivolge oggi al Caucaso nella prospettiva di diversificazione dei propri canali di approvvigionamento energetico deve dunque fare necessariamente i conti con una già stratificata rete di relazioni energetiche regionali. Una rete intessuta da interessi di diversi attori statali e gruppi economici, in un quadro di compatibilità e divergenze di strategie regionali che ne condiziona profondamente l'azione.

#### 3.1 Russia

La Federazione russa rappresenta il singolo e più influente attore nel quadro della politica energetica regionale eurasiatica. La posizione e gli interessi di Mosca nel giro d'affari legato allo sfruttamento delle risorse del Caspio discende anzitutto, come sottolineato, dall'essere il principale fornitore di energia del mercato europeo. Tale posizione le deriva, prima ancora che dalle vaste risorse possedute nel pro-

prio territorio, dall'aver ereditato il sistema di trasporto russo-centrico proprio dell'Unione Sovietica. La possibilità di mantenere il monopolio nel trasporto dai giacimenti caspici ha rappresentato, dunque, obiettivo prioritario della politica energetica russa sin dal 1992, allorché il crescente interesse di attori regionali e internazionali allo sfruttamento del Caspio iniziò a procedere di pari passo con la possibilità di diversificarne il transito verso i mercati occidentali<sup>105</sup>.

Su questo sfondo, l'assunzione della presidenza della Federazione da parte di Vladimir Putin, ha fatto registrare un importante spartiacque nella politica regionale della Federazione. Sullo sfondo della rinnovata enfasi posta sul vettore economico della politica regionale russa, si è inaugurata una più muscolare politica energetica, che sembra oggi attribuire proprio al potenziale energetico nazionale quella stessa valenza rivestita, in epoca di contrapposizione bipolare, dal suo apparato militare<sup>106</sup>. Una nuova politica energetica che è passata anzitutto attraverso il parziale rovesciamento della politica di liberalizzazione e privatizzazione sotto la presidenza Eltsin, così come attraverso una netta verticalizzazione dell'apparato decisionale. Effetto combinato di tali tendenze è stato, principalmente, la riaffermazione del controllo del Cremlino sui pilastri dell'industria energetica nazionale, primo tra tutti Gazprom, che agisce oggi in un contesto di sostanziale monopolio di stato – tanto in riferimento alla produzione, quanto alla distribuzione di energia. Controllo della produzione e distribuzione di energia che risultano di vitale importanza non soltanto in relazione al settore energetico nazionale russo, ma anche nei confronti dei paesi rispetto ai quali la Russia rappresenta uno snodo imprescindibile per la distribuzione delle risorse prodotte e per la fornitura energetica<sup>107</sup>.

L'aggressiva strategia energetica russa si è manifestata anzitutto nei confronti dell'Europa centro-orientale, rispetto alla quale Mosca ha efficacemente attuato una politica di *divide et impera* rispetto ai partner europei<sup>108</sup>. Seguendo uno schema d'azione analogo al caso della crisi ucraina del 2006, Gazprom in diverse occasioni ha richiesto ai propri acquirenti un incremento di prezzo delle forniture di gas che, producendo il progressivo indebitamento dello stato acquirente, finiva per essere saldato con la concessione al monopolio russo di partecipazioni nelle compagnie nazionali energetiche e/o con il controllo della rete infrastrutturale

---

<sup>105</sup> L'apertura della competizione internazionale per l'accesso alle risorse del Caspio può essere simbolicamente fatta coincidere con la firma del "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. La previsione dell'individuazione di una rotta per il passaggio di una *Main Export Pipeline* (Mep) sarebbe stata alla base della competizione energetica per la restante parte del decennio.

<sup>106</sup> K. KALLAUGHER, *A bear at the throat*, in «The Economist», April 12, 2007.

<sup>107</sup> La stessa Commissione europea ha rimarcato i rischi per la sicurezza energetica europea connessi alla politica e al quadro istituzionale russo: «Ultimamente, alcuni dei principali produttori e consumatori hanno usato l'energia come arma politica. Il mercato interno europeo dell'energia può inoltre risentire del fatto che gli attori esterni non seguano le stesse regole di mercato e non subiscano le stesse pressioni concorrenziali a livello interno». Commissione europea e segretario generale/alto rappresentante, *Una Politica Esterna al Servizio degli Interessi Europei in Materia di Energia*, cit., p. 1.

<sup>108</sup> Z. BARAN, *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supply*, cit., p. 5.

dell'energia. Un simile schema è stato seguito tanto nei confronti delle repubbliche baltiche, quanto con Bielorussia, Moldova e Ucraina.

Ciò che in questo quadro appare più preoccupante, è l'evidente erosione delle fondamenta della politica di solidarietà intra-europea più volte richiamata dalle istituzioni comunitarie come fattore necessario non solo per la politica energetica dell'Ue, ma più in generale per il suo coerente sviluppo politico-istituzionale. Delle diverse crisi energetiche tra la Russia e gli stati europeo-orientali, solo nel caso ucraino si è registrata una reazione da parte dei principali membri dell'Unione che, negli altri casi, hanno invece preferito guardare a esse come mere dispute commerciali.

Le repubbliche del Caucaso meridionale non sono state immuni dall'aggressività della politica energetica russa. La Georgia, la cui rete di infrastrutture energetiche ricopre un ruolo centrale nel quadro della diversificazione del transito delle risorse caspiche, ha subito diverse interruzioni nell'approvvigionamento di gas russo, le più recenti delle quali nell'inverno del 2006<sup>109</sup>. Nel dicembre 2006, inoltre, Mosca annunciava l'intenzione d'innalzare il prezzo di vendita del gas alla Georgia da 100 a 230 dollari per migliaia di metri cubi, in considerazione dell'incremento dei prezzi internazionali dell'energia<sup>110</sup>. La natura politica della decisione risultava evidente, oltre che dalla sottolineata considerazione relativa all'assenza di un mercato internazionale del gas, dal prezzo d'acquisto concordato tra Gazprom e i suoi fornitori centroasiatici. Il sostanziale monopolio nel trasporto del gas turkmeno, kazako e uzbeko verso i mercati internazionali, ha consentito a Mosca di tenere tale prezzo, sino a tutto il 2006, a un livello compreso tra i 45 e i 65 dollari – innalzandolo successivamente, come si vedrà, solo in relazione alla più ampia partita energetica con l'Europa. D'altro canto, la richiesta di aumento di prezzo non veniva rivolta all'Armenia, tradizionale alleato di Mosca, le cui infrastrutture energetiche erano già sotto controllo russo.

Lo stesso Azerbaigian è stato soggetto alle pressioni energetiche russe. Nel caso azero, l'analoga richiesta di un più elevato prezzo di vendita del gas si ricollegava direttamente al suo ruolo di esportatore di energia verso la Turchia e l'Europa. All'indomani dell'avvio della produzione del giacimento azero di Shah Deniz, nel novembre 2006, la richiesta d'innalzamento del prezzo del gas a 230 dollari – accompagnata dalla decisione di ridurre di un terzo il volume dell'approvvigionamento totale – implicava la necessità, per Baku, di un maggior utilizzo delle risorse provenienti dal nuovo giacimento prevalentemente in funzione interna. Tanto

---

<sup>109</sup> Nel gennaio 2006, l'esplosione di un condotto di gas in territorio russo, comportava il taglio dei rifornimenti alla Georgia. Due ulteriori esplosioni interessavano poi, a breve distanza, la stessa fornitura russa di elettricità. Benché le autorità russe addebitassero gli incidenti ad atti di sabotaggio, Saakashvili interpretava l'accaduto come frutto delle pressioni russe per ottenere la vendita delle infrastrutture di trasporto energetico georgiane a Gazprom: «The places where it happened, the environment in which it happened, the history in which it happened - this all looks like a policy decision». C.J. CHIVERS, *Pipeline blasts cut Georgia gas supply*, in «International Herald Tribune», January 22, 2006.

<sup>110</sup> A. KRAMER, *Gazprom of Russia to double natural gas prices for Georgia*, in «International Herald Tribune», December 22, 2006.

più in considerazione del prezzo di vendita del gas azero alla Turchia, fissato a 120 dollari.

La strategia energetica russa, d'altro canto, sembra delinearsi anzitutto come efficace "contro-strategia" rispetto ai progetti di diversificazione statunitensi e, in misura crescente, europei. Tale considerazione risulta tanto più evidente in relazione ai due progetti infrastrutturali centrali per la diversificazione dell'approvvigionamento energetico europeo – Nabucco e Tcgp.

Il progetto alternativo al Nabucco, propugnato dalla Russia per l'incremento dell'approvvigionamento di gas al mercato europeo, è rappresentato dal cosiddetto South Stream. Il progetto nasce da un'intesa tra Gazprom ed Eni siglata a Roma nel giugno 2007<sup>111</sup>, per la costruzione di un gasdotto che, sulla base dei successivi accordi, collegherà il terminale russo di Beregovaya – sul Mar Nero – all'Austria, attraverso una rotta sottomarina sino alla Bulgaria e successivamente terrestre attraverso Ungheria e, probabilmente, la Serbia. Allo studio è anche la possibilità di sviluppare una diramazione sud-occidentale verso la Grecia, da dove il gas potrebbe essere intubato nell'interconnettore verso l'Italia<sup>112</sup>.

Ciò che interessa rilevare, a tal riguardo, è che il successo della strategia energetica russa è stato in gran parte determinato dalla capacità di Mosca di relazionarsi bilateralmente con gli stati europei interessati alla costruzione e al transito del gasdotto. Paesi – con particolare riferimento ad Austria, Bulgaria e Ungheria – il cui impegno alla realizzazione del Nabucco risulta determinante per la sua effettiva costruzione. Che l'accordo con la compagnia austriaca Omv abbia incluso l'acquisto da parte di Gazprom di un 50% della partecipazione del terminale energetico di Baumgarten, contribuisce ad approfondire ulteriormente i dubbi sulle reali possibilità del Nabucco di superare la fase di sviluppo tecnico.

Deputato all'esportazione di gas centroasiatico, il South Stream rappresenta un progetto in aperta concorrenza, oltre che con il Nabucco, anche con il connesso Tcgp. Nelle intenzioni di Mosca, infatti, i giacimenti turkmeni, kazaki e, potenzialmente, uzbeki rappresentano la fonte principale attraverso la quale assicurare il funzionamento a pieno regime del South Stream<sup>113</sup>. Non è un caso che Russia, Turkmenistan e Kazakhstan abbiano siglato, nel maggio 2007, un accordo per lo sviluppo congiunto di reti centroasiatiche di trasporto del gas<sup>114</sup>. Significativamente, inoltre,

<sup>111</sup> *New Russian gas pipeline deal cuts through EU unity*, in «EurActiv», June 25, 2007.

<sup>112</sup> Un accordo intergovernativo è stato firmato in questo senso nella passata primavera. *Russia, Greece Sign South Stream Deal*, in «Xinhua News Agency», April 29, 2008.

<sup>113</sup> La concorrenzialità dei progetti South Stream e Nabucco in relazione alle fonti di approvvigionamento energetico, prima ancora che riguardo alle rotte, è stata peraltro evidenziata dagli stessi commenti di Putin, che affermava: «You can build a pipeline or even two, three, or five. The question is what fuel you put through it and where do you get that fuel. If someone wants to dig into the ground and bury metal there in the form of a pipeline, please do so, we don't object», aggiungendo significativamente che «There can be no competition when one project has the gas and the other does not», cit. in V. SOCOR, *South Stream Gas Project Defeating Nabucco By Default*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 42, March 5, 2008.

<sup>114</sup> *Russia, Kazakhstan, Turkmenistan agree on Caspian gas pipe*, in «RIA Novosti», May 12, 2007. A rendere più profonda la direttrice centroasiatica della strategia energetica russa, in aprile LUKoil ha dichiarato la propria intenzione di investire 5,5 miliardi di dollari in Uzbekistan. L'investimento, successivo all'acquisizione dei diritti di sfruttamento di sette giacimenti nel paese, è finalizzata



nella perdurante mancanza di concreti negoziati per l'acquisto del gas centroasiatico da parte europea, Mosca innalzava i livelli di prezzo d'acquisto del gas dai fornitori turkmeni, kazaki e uzbeki. Con un accordo datato marzo 2008<sup>115</sup>, Gazprom si accordava per un prezzo d'acquisto, a partire dal 2009, analogo a quello pagato dagli acquirenti europei nel corso del 2008 – compreso dunque tra i 200 e i 230 dollari per migliaia di metri cubi – prevenendo così la più logica e attrattiva delle mosse potenzialmente attuabili dai concorrenti europei. È propriamente su questo sfondo che, a seguito delle crescenti perplessità azere sulla concreta fattibilità dei progetti infrastrutturali europei, Medvedev sembra manifestare la volontà di “corteggiare” bilateralmente Baku in relazione alle esportazioni di gas azero<sup>116</sup>.

Si delinea così il quadro della strategia energetica russa attorno a due direttrici fondamentali. Mosca mira, da un lato, a mantenere fermo il controllo quasi monopolistico sul trasporto degli idrocarburi caspici e centroasiatici, utilizzando d'altra parte questa stessa posizione di forza per attuare una politica di *divide et impera* rispetto ai consumatori europei.

D'altro canto, la strategia russa di *divide et impera* scioglie parallelamente il nodo dell'interdipendenza tra venditori e acquirenti di energia, che nelle dichiarazioni di Barroso<sup>117</sup>, avrebbe dovuto rappresentare l'angolatura attraverso la quale inquadrare le relazioni energetiche tra Ue e Federazione russa. Approcciando i singoli stati e compagnie nazionali su un piano bilaterale – aumentando con ciò la mera concorrenza tra acquirenti – Mosca consegue il duplice obiettivo di negoziare con essi da una posizione di forza, assicurandosi al contempo investimenti imprescindibili per l'esplorazione, lo sfruttamento e il trasporto delle risorse energetiche<sup>118</sup>.

### 3.2 Singoli attori europei

L'analisi della “contro-strategia” russa nei confronti della politica di diversificazione energetica europea dimostra appieno la debolezza strutturale di tale politica. Il successo della contro-strategia appare strettamente connesso alla mancata formulazione, in ambito comunitario, di una coerente linea di politica energetica comune verso l'esterno, nel cui vuoto Mosca ha potuto efficacemente “corteggiare” i singoli attori europei facendo leva sui rispettivi interessi nazionali. Interessi nazionali che hanno dunque proceduto in maniera tra loro slegata e spesso confliggente, segnalando il profondo potenziale di divisione della compattezza e solidarietà intra-europea che la politica energetica russa detiene.

---

all'estrazione di 16 mmc di gas annui entro il 2015. S. BLAGOV, *Russia Mulls Stronger Partnership With Uzbekistan*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 84, May 2, 2008.

<sup>115</sup> V. SOCOR, *Russia To Increase Purchase Prices For Central Asian Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 50, March 17, 2008.

<sup>116</sup> Si veda a tal proposito, S. ABBASOV, *Medvedev makes splash in Baku*, in «EurasiaNet», July 7, 2008.

<sup>117</sup> *EU calls for joint energy policy*, in «BBC News», March 8, 2006.

<sup>118</sup> Sulla più ampia sostenibilità del ruolo russo di principale esportatore di energia verso i mercati europei, R. LARSSON, *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, 2006, pp. 36-43.

Esempio più evidente di tale dinamica è rappresentato dall'accordo con il quale, nel settembre 2005, Gazprom e le compagnie tedesche BASF ed E.ON si impegnavano alla costruzione del *Northern European Gas Pipeline (Negp)*<sup>119</sup>. Gasdotto sottomarino su una rotta baltica, il North Stream aggirava la tradizionale rotta nordica di approvvigionamento di gas russo all'Europa attraverso gli stati baltici e la Polonia. Isolando questi attori dalle rotte di approvvigionamento europeo, l'accordo ne approfondiva la dipendenza e la vulnerabilità da Mosca. Le dichiarazioni rilasciate dall'allora ministro della Difesa polacco Sikorski danno la misura della percezione di minaccia che ne scaturiva, così come del potenziale di rottura della solidarietà europea connessa agli accordi in materia energetica:

Poland is particularly sensitivity to corridors and deals above our head. That was the Locarno tradition, that was the Molotov-Ribbentrop tradition. That was the 20th century. We don't want any repetition of that. If important countries in Europe like Germany say they want European solidarity in foreign and security affairs and then say they want a common policy except for relations with the United States, relations with Russia, relations with China, views on the reform of the United Nations and energy relationships, well, then, what does that leave for coordination on a joint basis?<sup>120</sup>.

È propriamente su questo sfondo che i singoli paesi europei più esposti alla dipendenza energetica da Mosca e alla mancanza di meccanismi di solidarietà intra-europei, sono andati sviluppando strategie autonome – e in alcuni casi contraddittorie – rispetto alle più generali tendenze di politica energetica europea.

Tra questi, la Polonia è in prima fila nel propugnare nuovi meccanismi di cooperazione energetica a garanzia della sicurezza energetica<sup>121</sup>. In questa prospettiva – e a rimarcare – si colloca l'“iniziativa di Cracovia” che coinvolge Polonia, Lituania, Ucraina, Azerbaigian e Georgia. Il progetto, lanciato in occasione della Conferenza di Cracovia sull'Energia del maggio 2007<sup>122</sup>, è finalizzato alla predisposizione di politiche comuni tra i partecipanti in vista dello sfruttamento del potenziale energetico del Caspio. A questo fine, veniva creato un Gruppo di lavoro congiunto a livello ministeriale e organizzate due conferenze di *follow up* a Vilnius e Kiev – rispettivamente nell'ottobre del 2007 e maggio 2008. Benché l'iniziativa di Cracovia si sia concentrata principalmente sulla possibilità di rilanciare l'utilizzo dell'oleodotto u-

<sup>119</sup> Per la ricostruzione degli accordi per la costruzione del Negp, Gazprom, *North Stream – Historical Background*, <http://www.gazprom.com>.

<sup>120</sup> M.K. BHADRAKUMAR, *Germany, Russia redraw Europe's frontiers*, in «Asia Times», May 3, 2006.

<sup>121</sup> Va menzionata in questo ambito la proposta dell'allora premier polacco Marcinkiewicz per la predisposizione di un “Patto per la Sicurezza Energetica”. Presentato a stretto giro rispetto alla crisi russo-ucraina del 2006, esso prevedeva la formazione di un meccanismo di solidarietà euro-atlantico finalizzato alla creazione di una riserva energetica comune e di meccanismi comuni di reazione alle crisi energetiche passibili di verificarsi in ciascuno dei paesi membri. *Poland Proposes An Energy Security Treaty To Eu and NATO*, in «Europe Energy», February 23, 2006.

<sup>122</sup> V. SOCOR, *Krakow Pro-Western Energy Summit Outmaneuvered By Putin In Central Asia*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 94, May 14, 2007. Sulla aspettative polacche rispetto al summit, si veda l'intervista rilasciata dal presidente Kaczynski in *An Attempt to Reinforce Cooperation between Central Europe, South Caucasus, and Central Asia*, in «Trend», May 10, 2007.

craino tra Odessa e Brody con una sua estensione alla Polonia, essa è tuttavia significativa in ragione della riaffermazione della valenza del Caucaso meridionale per la politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico centro-europeo. Parallelamente, l'iniziativa è sintomatica della volontà dei più recenti membri dell'Ue di coinvolgere le istituzioni comunitarie in nuovi meccanismi di cooperazione nell'area del Mar Nero allargato. È in questa prospettiva che va dunque letta la partecipazione del Commissario europeo per l'Energia Piebalgs al recente summit di Kiev e il sostegno da questi offerto all'iniziativa<sup>123</sup>.

La conferenza di Vilnius dell'ottobre 2007 offriva l'occasione per la presentazione di un ulteriore progetto di trasporto energetico sull'asse Caspio-Mar Nero. Il riferimento va al Gueu (Georgia-Ukraine-European Union), più comunemente denominato "White Stream", per il trasporto dei gas azeri verso i mercati europei<sup>124</sup>. Il progetto, che ha ottenuto di recente il sostegno polacco<sup>125</sup>, sembra introdurre un ulteriore elemento di concorrenzialità rispetto al Nabucco, rimarcando una volta di più la mancanza di accordo intra-europeo su una coerente linea di politica di diversificazione energetica.

### 3.3 Stati Uniti

La formulazione della strategia energetica statunitense in relazione al Caspio risale alla metà degli anni '90, allorquando, in stretta connessione con i primi contratti di sfruttamento dei giacimenti azeri da parte di compagni statunitensi, la Casa Bianca iniziò a propugnare l'idea della definizione di un corridoio energetico est-ovest attraverso il Caucaso meridionale<sup>126</sup>. Pietra miliare della strategia statunitense è stata, in questo quadro, il deciso sostegno a favore dell'oleodotto Btc e del gasdotto Scp – le cui realizzazioni sono dipese in misura considerevole dallo sforzo profuso da Washington.

Sottesa alla strategia energetica statunitense era, significativamente, l'avvertita necessità di diversificare le rotte russo-centriche lasciate a Mosca in eredità dall'Unione Sovietica. La diversificazione delle infrastrutture di trasporto dal Caspio era dunque frutto della volontà di liberare gli Sni dal giogo economico russo, assicurando loro la possibilità di liberare risorse fondamentali per sostenere il difficile processo di *state building* e, al contempo, di perseguire una più indipendente

---

<sup>123</sup> *Commissioner Piebalgs participates in Kiev's Energy Security Summit*, in «EU Press Release», [IP/08/788], May 23, 2008.

<sup>124</sup> V. SOCOR, *White Stream: Additional Outlet Proposed For Caspian Gas To Europe*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 189, October 12, 2007.

<sup>125</sup> «Interfax - Poland news report», July 4, 2008.

<sup>126</sup> Se la necessità statunitense di tutelare la propria sicurezza energetica veniva inclusa nel documento sulla Strategia di Sicurezza Nazionale sin dal 1994, la formale inclusione delle risorse del Caspio e del ruolo di transito del Caucaso meridionale compariva, per la prima volta, nell'analogo documento del 1997. In esso si rimarcava che «a stable and prosperous Caucasus and Central Asia will help promote stability and security from the Mediterranean to China and facilitate rapid development and transport to international markets of the large Caspian oil and gas resources, with substantial U.S. commercial participation». The White House, *A National Security Strategy for A New Century*, edizione web della Federation of American Scientist: <http://www.fas.org>.

linea di politica estera. È propriamente in questo contesto che si collocava il tentativo di fare del Caucaso meridionale lo snodo fondamentale delle infrastrutture di trasporto energetico di provenienza centroasiatica. Sottolineava in questo senso il segretario all'Energia statunitense Bill Richardson:

This is about America's energy security, which depends on diversifying our sources of oil and gas worldwide. It's also about preventing strategic inroads by those who don't share our values. We're trying to move these newly independent countries toward the West, We would like to see them reliant on Western commercial and political interests rather than going another way. We've made a substantial political investment in the Caspian, and it's very important to us that both the pipeline map and the politics come out right.<sup>127</sup>

La politica energetica statunitense, così come si è andata delineando nel corso degli anni '90, appare dunque pienamente in linea con gli obiettivi di lungo periodo e le strategie operative dell'Unione Europea. La volontà di sfruttare appieno il potenziale energetico del Caspio, così come di rendere il Caucaso meridionale un collegamento vitale per assicurare la sicurezza energetica dei propri mercati rappresentano obiettivi centrali e comuni alle due strategie. Così come comune risulta, d'altro canto, il ruolo centrale attribuito dalle due strategie alla Turchia quale potenziale *hub* di distribuzione energetica delle risorse del Caspio. Su questo sfondo, il sostegno offerto dalla Casa Bianca al progetto Nabucco, così come al Tcgp sono la più evidente manifestazione – e la logica conseguenza – della sovrapposizione degli interessi di Washington e Bruxelles.

Tale sovrapposizione non può tuttavia considerarsi totale. La necessità e l'urgenza europea di perseguire una politica di diversificazione energetica comporta un'azione a tutto campo che minaccia di collidere con gli interessi regionali statunitensi. Il riferimento va principalmente al rapporto con l'Iran, che possiede riserve di gas naturale seconde solo a quelle della Russia – per un valore totale stimato attorno ai 24.000 mmc<sup>128</sup>. Le riserve iraniane risulterebbero dunque di vitale importanza per giustificare economicamente il progetto Nabucco, la cui costruzione è messa in dubbio dall'analizzata strategia russa. D'altro canto, attore di centrale importanza nel contesto del Caspio, una maggiore collaborazione con l'Iran appare imprescindibile anche per uno sviluppo delle potenzialità energetiche del bacino che non crei nuove linee di pericolosa frattura tra i paesi rivieraschi<sup>129</sup>, in grado di rappresentare una minaccia alla stessa sicurezza degli approvvigionamenti energe-

<sup>127</sup> S. KINZER, *On Piping Out Caspian Oil, U.S. Insists the Cheaper, Shorter Way Isn't Better*, in «The New York Times», November 8, 1998.

<sup>128</sup> Commissione europea, *Priority Axes and TEN-E Projects*, cit., p. 10.

<sup>129</sup> Esempio più evidente delle ricadute sulla sicurezza regionale della competizione per l'accesso alle risorse del Caspio è la crisi azero-iraniana del 2001, legata alla vertenza sulla divisione delle acque territoriali del bacino. In luglio, una nave da guerra e due caccia iraniani costringevano un'imbarcazione della British Petroleum-Amoco a interrompere le attività di esplorazione condotte nei giacimenti petroliferi di Alov-Sharg nelle acque territoriali azere. Di seguito, per le due settimane successive aerei iraniani hanno sorvolato le acque azere e, in segno di sostegno al proprio alleato, il capo di Stato maggiore turco è andato in visita a Baku. 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.

## ISPI

tici. L'Iran, che potrebbe coprire dal 30 al 50% della portata del Nabucco<sup>130</sup>, è naturalmente interessato al progetto, così come lo sono le compagnie impegnate alla sua costruzione – dalla Boss<sup>131</sup> all'Ove<sup>132</sup>.

Su questo sfondo, la ferma opposizione statunitense a un coinvolgimento iraniano nel progetto Nabucco, più volte espressa dal vice-assistente del segretario di Stato per gli Affari europeo ed eurasiatico Bryan<sup>133</sup>, rappresenta un punto di significativa divergenza tra Washington e Bruxelles. Punto sul quale rischia di incrinarsi lo sviluppo di una collaborazione energetica non soltanto tra Unione Europea e Stati Uniti, ma anche tra questi ultimi e la Turchia. Una Turchia che, in mancanza di concrete alternative, potrebbe accentuare la dimensione nord-sud della propria politica energetica, rafforzando la direttrice russo-mediorientale in senso conforme alla volontà di Mosca e ostacolando, una volta di più, la possibilità di creazione di un'asse est-ovest confacente agli interessi euro-atlantici e dei paesi del Caucaso meridionale.

### Conclusioni

La tutela nei confronti della sicurezza energetica è emersa, nel corso dell'ultimo quindicennio, come sfida fondamentale nel quadro della ridefinizione delle minacce alla sicurezza degli attori statali e sovranazionali. L'Unione Europea, in una condizione caratterizzata dalla crescente dipendenza energetica da poche fonti di approvvigionamento, va dunque progressivamente sviluppando una politica comune per contrastare la vulnerabilità che ne deriva. In questo quadro, l'evoluzione delle politiche europee a tutela della sicurezza energetica dell'Unione, ha mostrato due significativi sviluppi in relazione alla tendenza a spostare il focus d'intervento, da una parte, dall'interno all'esterno dell'Unione e, dall'altra da una strategia normativo-giuridica di ispirazione liberista a una più efficace strategia geostrategica.

Contrastare la vulnerabilità politico-economica europea collegata alla propria dipendenza energetica, significa per Bruxelles, anzitutto, sviluppare un'efficace politica di diversificazione dell'approvvigionamento energetico. In questa prospetti-

---

<sup>130</sup> B. GÜLTEKIN-PUNSMANN, *Black Sea Regional Policy Approach: A Potential Contributor To European Energy Security*, Bruxelles, European Parliament, 2007, p. 9.

<sup>131</sup> In occasione di una visita ad Ankara dell'agosto 2006, il ministro iraniano per il Petrolio Vaziri-Hamaneh annunciava l'intenzione di Teheran di aumentare la capacità d'esportazione verso la Turchia e si accordava con la controparte turca per uno schema d'esportazione congiunta verso l'Europa. *Iran agrees to pipe gas to Europe via Turkey*, «Reuters», August 19, 2006.

<sup>132</sup> *Nabucco pipeline project needs Iran, Iraq gas: OMV*, in «Platts Oilgram News», July 4, 2008.

<sup>133</sup> «We support Nabucco as a way to help Europe diversify with Caspian gas – ha di recente sottolineato Bryza – but not Iranian gas». J. DEMPSEY, *Guessing Game Focuses on European Energy*, in «International Herald Tribune», September 21, 2007. D'altro canto, l'opposizione statunitense al coinvolgimento iraniano nei progetti di trasporto degli idrocarburi del Caspio ha rappresentato una costante della politica energetica della Casa Bianca sin dall'inizio degli anni '90. Non è un caso, in tal senso, che non siano mancate interpretazioni atte a leggere l'intera evoluzione della strategia energetica statunitense in chiave anti-iraniana. In questo senso, C. KHOKHARA, P. WIBERG-JORGENSEN, *United States' strategic possibilities in the South Caucasus*, in «European Security», vol. 10, n. 3, 2001, p. 76.

va, il Mar Caspio rappresenta un naturale candidato alla cooperazione energetica con l'Unione, tanto in ragione di motivazioni geografiche – la relativa vicinanza del Caspio ai mercati europei – quanto sulla base di considerazioni di affinità politica – intesa come ferma volontà delle repubbliche caucasiche di rafforzare il proprio legame con l'Ue. Emerge dunque la “doppia valenza” del Caucaso meridionale, funzionale a spezzare la “doppia dipendenza” dalla Federazione russa che va rafforzando la propria – quasi monopolistica – posizione di forza nell'approvvigionamento energetico tanto come paese produttore, quanto di transito dell'energia. Una Russia che, d'altro canto, rappresenta il principale ostacolo sul percorso di approfondimento del dialogo energetico tra l'Unione e i paesi del Caucaso meridionale. Ostacolo evidente in ragione della aggressività che caratterizza la strategia energetica del Cremlino, così come per il potenziale di rottura che essa manifesta rispetto alla solidarietà intra-europea.

Ciò nonostante, la progressiva formulazione, da parte dell'Unione Europea, di una comune politica energetica conferisce alle repubbliche del Caucaso meridionale una nuova dimensione strategica regionale, aprendo al contempo nuove prospettive di cooperazione. Che le istituzioni comunitarie abbiano affiancato, al tradizionale strumento della cooperazione bilaterale nel quadro della Pev, una nuova direttrice di cooperazione regionale multilaterale assume, su questo sfondo, una profonda significatività. Significatività tanto più profonda nella prospettiva di creazione di uno “spazio europeo” che trascenda i confini dell'Unione.

L'azione comunitaria ha dunque in sè le potenzialità e i mezzi necessari per perseguire un'efficace politica energetica. La via da percorrere è, in questo senso, già delineata. Dove essa porterà dipenderà in larga misura dalle scelte dei principali stati membri, così come dalla capacità delle istituzioni comunitarie di presentare a essi un concreto piano di sviluppo di una più coerente politica energetica esterna.

A essere chiamata in causa è ben più della sicurezza energetica dell'Unione. È in gioco, a ben guardare, la sua stessa integrità politica, così come la possibilità di rappresentare, per i propri partner regionali esterni, un concreto punto di riferimento politico, economico e istituzionale, anche al di fuori di una prospettiva d'ingresso.

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

*Carlo Frappi*

### **Premessa**

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 ridefini-

---

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

zione 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 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

---

<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.



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’angolatura privilegiata attraverso la quale esaminare lo stesso sviluppo e affermazione della politica estera dei principali attori 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

---

<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.

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 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 con-

---

<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. 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.

crete 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-indipendentistici.

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.

È su tale sfondo che il Cremlino predisponne 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 entrarono 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 Do-

---

<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.

<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.

cumento 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 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

---

<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.

<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.

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 – Cse/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'alto 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 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 ri-

---

<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.

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

guardi 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 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

---

<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.

<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.

## ISPI

*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'Azerbaigian<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 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 signifi-

---

<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.

<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 plan-

cativo 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,

---

ning, 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 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.



## ISPI

la progressiva inclusione dell'area e 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

---

<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.

for human rights»<sup>32</sup>. Accanto 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

---

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

<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.

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 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 Azerbaijan, 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 Azerbaijan che, significativamente, avrebbero inviato nella regione serba propri battaglioni di *peacekeeping* sotto comando turco<sup>40</sup>.

---

<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>.

<sup>37</sup> La più evidente, sebbene indiretta, critica al Guam 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 Guam 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.

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>.

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 re-

---

<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 Erevan, 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.

## ISPI

gionali – 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 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 Iniziative statunitensi

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 sta-

---

<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.

<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.

tunitense 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 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 Azerbaigian 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'Azerbaigian 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'Azerbaigian rappresenta,

---

<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. LIK-LIKADZE, *Iraq: As Third-Largest Contingent, Georgia Hopes To Show Its Worth*, in «RFE/RL Research Report», September 10, 2007.

<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.

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 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 Kazakistan 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

---

<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 azeri, 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.

<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.

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, 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>.

---

<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.

<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 ministro 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.



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 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 raf-

---

<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.

<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

forzamento 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 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

---

<sup>58</sup> «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.

<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.

## ISPI

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 – 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 innanzi 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

---

<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.

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 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.

---

<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 «US-INFO», November 29, 2006.

<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.

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 Georgia appare dunque – prima ancora di un implicito riconoscimento di potere di veto a Mosca sull'ingresso della Georgia nella Nato

---

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

– 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 predispo-

---

<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.

sizione di 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 crimi-

---

<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.

nalità 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 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'Azerbaijan 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 predisposizio-

<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.



## ISPI

ne 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 Azerbaijan portava allo 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. Esemplare 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 Azerbaijan 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*

---

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

<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>.

*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 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,

---

<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 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.

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 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.

---

<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.

<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.

### 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, 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

---

<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.

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 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

---

<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 inquadrare 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.

<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

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 Azerbaigian – 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'Azerbaigian 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 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 (Otsk), sostenendone gli sviluppi istituzionali<sup>125</sup> e ospitandone le esercitazioni militari<sup>126</sup>. Inoltre nel corso del

«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 Transdnier 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.

<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.

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'Otsc 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'Otsc 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'Otsc 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 Ipac 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 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 sviluppatasi 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

---

<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.

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 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>.

---

<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.

<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 antiterroristiche 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.



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 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 crea-

---

<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.

<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*

zione, 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 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 consulta-

---

*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 Shevardnadze 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.

<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>.

## ISPI

zione 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.

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 dalle 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

---

<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.

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.

## **Armenia, Azerbaigian, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico**

*Federico Bordonaro*

### **Premessa**

Da diversi anni, la regione del Caucaso meridionale è oggetto di crescente attenzione da parte di decisori politici, studiosi e osservatori internazionali<sup>1</sup>. Il periodo che va dal 2007 all'estate del 2008, al centro del presente studio, ha confermato pienamente tale tendenza<sup>2</sup>, anche alla luce del conflitto russo-georgiano scoppiato fra il 7 e l'8 agosto 2008 in Ossetia del Sud.

Le tre repubbliche ex-sovietiche dell'area, cioè l'Armenia, l'Azerbaigian e la Georgia, attraversano una fase politica indubbiamente delicata. Se considerati insieme, come in un colpo d'occhio politico regionale, i tre paesi presentano alcune caratteristiche comuni, tipiche di società ancora in transizione. Ma le tre nazioni devono necessariamente essere studiate separatamente, per ricostruire correttamente i tempi della politica e per ricondurli nel loro contesto specifico, che non può non risentire della loro lunga, ricca e differenziata storia.

Le tendenze politiche, sociali ed economiche in atto nelle tre repubbliche subiscono, come è naturale, l'influsso della geopolitica regionale transcaucasica. Nella fase storica attuale, tale area è interessata sia da dinamiche locali e regionali fra cui spiccano i conflitti identitari (Abkhazia e Ossetia del Sud in Georgia, Nagorno-Karabakh in Azerbaigian), sia da flussi d'azione politica che originano da medie e grandi potenze vicine e lontane (Russia, Turchia, Unione Europea, Iran, Stati Uniti), in campo economico ed energetico come anche in campo politico-militare.

Per questo motivo, la presente indagine prende le mosse da un'analisi geopolitica della regione, per poi ricostruire eventi e dinamiche politiche nelle tre nazioni.

---

<sup>1</sup> Dal punto di vista Nato, si veda ad esempio N. MACFARLAINE, *Transcaucasus and the Caspian Region with Particular Focus on Energy Issues*, 1999, <http://www.nato.int/docu/colloq/1999/pdf/219-225.pdf>.

<sup>2</sup> Cfr. M. TSERETELI, *Economic and Energy Security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region*, Silkroadstudies, March 2008, [http://www.isdp.eu/files/publications/srp/08/mt08\\_economic\\_energy.pdf](http://www.isdp.eu/files/publications/srp/08/mt08_economic_energy.pdf).

## 1 Geopolitica del Caucaso meridionale

Fra il Mar Nero e il Mar Caspio, la catena del Caucaso, estesa per circa 1250 km, con vette di oltre 5000 metri, forma una barriera naturale fra l'Europa e il Medio Oriente, mentre il Mar Caspio stesso è frontiera fra la regione transcaucasica, l'Asia centrale (Kazakhstan, Turkmenistan), la Russia e l'Iran. Il versante nord (o Ciscaucaso) svetta sulle sterminate pianure russe, mentre quello meridionale si abbassa verso le pianure e i bacini dominati a loro volta dagli altopiani e dalle montagne armene (la cui vetta principale, Ararat, raggiunge i 5165 metri).

La geografia umana, politico-identitaria, è tuttavia contrassegnata più da commistioni e intrecci, da linee di frattura tracciate in modo irregolare, che non da un limes fisico che opponga mondo cristiano e mondo musulmano, o Europa e Asia, o anche Oriente e Occidente<sup>3</sup>. I cristiani della regione sud-caucasica, cioè gli ortodossi georgiani e armeni, sono portatori di una cultura che riconduce alle antiche radici mediorientali del cristianesimo; i loro legami con Mosca, tuttavia, sono particolarmente complessi. Quel che è più importante è che le relazioni internazionali, fra Russia, Armenia, Georgia, Azerbaigian, Iran e Turchia non sono funzione dell'identità religiosa. Al contrario, come si illustrerà in seguito, le linee politico-diplomatiche alla base di accordi energetici e/o militari seguono logiche di potenza e di interessi sganciati da considerazioni di "affinità identitaria e religiosa".

Nella storia moderna e contemporanea, e in particolare nei secoli XIX e XX, i destini di Armenia, Azerbaigian e Georgia furono inestricabilmente legati alle vicende della potenza russa.

La competizione per l'egemonia nel Caucaso meridionale era stata a lungo legata all'Impero ottomano e al suo rivale persiano, ma a partire dal XVIII secolo fu la lotta tra gli zar russi e gli ottomani a dominare le vicende dell'ampia area che si estende dal bacino del Mar Nero (considerato in senso ampio) e le rive centrasiatriche del Caspio<sup>4</sup>.

Nel 1870, la scoperta di giacimenti petroliferi nella regione di Baku, in Azerbaigian, rappresentò una svolta per la rilevanza geopolitica mondiale della regione. Investimenti esteri e presenza di personale specializzato britannico, flusso di manodopera russa, imprenditori e commercianti armeni, ascesa dell'industria petrolifera nel corso dei decenni successivi vivacizzarono la vita economica della regione e attirarono nell'area anche le idee politiche dell'Europa occidentale. Nasceva peraltro, in quest'epoca a cavallo fra XIX e XX secolo, il "corridoio energetico" transcaucasico, fra Baku, sul Caspio, e Batumi, porto georgiano del Mar Nero<sup>5</sup>.

La prima guerra mondiale comportò sconvolgimenti geografico-politici, feroci conflitti identitari e tragedie nell'area, in particolare per il popolo armeno. Per spezzare il legame fra armeni e armata zarista, nel 1915 i turchi operarono una durissima repressione contro gli armeni, risultata nell'uccisione, secondo le stime

---

<sup>3</sup> C.A. BURNEY, D.M. LANG, *The Peoples of the Hills: Ancient Ararat and Caucasus*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1971.

<sup>4</sup> C. KING, *The Black Sea: a History*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

<sup>5</sup> C. VAN DER LEEUW, *Oil and Gas in the Caucasus and Caspian: a History*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

degli storici, di un milione e mezzo di armeni. L'episodio è al centro ancor oggi di un duro scontro diplomatico turco-armeno<sup>6</sup> attorno alla definizione di genocidio, con importanti implicazioni concernenti i rapporti fra Europa e Turchia.

Fra il 1917 e il 1921, inoltre, il nazionalismo georgiano andò rapidamente incontro a speranze e disillusioni. Dapprima, al momento del crollo dell'Impero zarista, i nazionalisti ottennero l'appoggio tedesco alle proprie ambizioni d'indipendenza. Poi, dopo un periodo in cui anche i britannici sembravano propensi a sostenere tali istanze in funzione antirussa, nel 1921 i bolscevichi, grazie anche all'appoggio dei comunisti georgiani e azeri, riuscirono a riportare sotto il controllo di Mosca la regione transcaucasica.

In epoca staliniana, e in particolare nell'anno cruciale 1936, il destino dei popoli del Caucaso meridionale conobbe una svolta le cui conseguenze sono ancor oggi in atto, e che condiziona ancora per molto le vicende politiche e sociali delle tre repubbliche. Mosca decise infatti di costituire le tre repubbliche sovietiche di Armenia, Azerbaigian e Georgia, ma nel far questo creò delle "repubbliche autonome" su base etnico-identitaria: l'Abkhazia, l'Agiaria (a maggioranza musulmana) e l'Ossetia del Sud, inglobate nella Georgia; il Nagorno-Karabakh a maggioranza armena in Azerbaigian; il Nakhicevan a sud-est dell'Armenia, confinante con l'Iran, popolato da azeri.

### 1.1 I "conflitti latenti", minaccia alla stabilità regionale

I cosiddetti "conflitti latenti", o "congelati", che minano la stabilità regionale al giorno d'oggi traggono le loro origini da questioni irrisolte, che tuttavia erano rimaste bloccate, o appunto "congelate" dalla storia sovietica<sup>7</sup>. Come ha drammaticamente mostrato il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, tali conflitti possono "scongolarsi" coinvolgendo le grandi potenze e innescando crisi molto gravi, dalle implicazioni ben più vaste del semplice contesto regionale<sup>8</sup>.

Già sul finire degli anni Ottanta, poco prima del collasso dell'Urss, le linee di frattura riemersero con forza. Nel 1988 armeni e azeri diedero inizio allo scontro per il Nagorno-Karabakh, con conseguenze anche per la costruzione di un oleodotto diretto al Mar Nero (un "assaggio" del rischio politico che grava sugli investimenti energetici nell'area).

Il Nagorno, come detto, era una regione sovietica "autonoma" sotto forma di enclave in territorio azero. I tre quarti dei suoi 200.000 abitanti erano armeni.

---

<sup>6</sup> Vedi ad esempio la sintesi di Y. NEDYALKOVA, *Commission Formed to Improve Armenian-Turkish Relations*, July 20, 2001, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp072001.shtml>.

<sup>7</sup> Si veda, fra i tanti contributi, R. ASMUS *et al.*, *Internationalizing the Georgia-Abkhazia Conflict Resolution Process: Why a Greater European Role is Needed*, Washington, The German Marshall Fund, Policy Brief, June 2008; S. CORNELL, *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Uppsala, Department of East European Studies, April 1999; D. LYNCH, *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*, United States Institute of Peace Press, 2004.

<sup>8</sup> Si veda ad esempio, sulle implicazioni globali, G. FRIEDMAN, *The Real World Order*, in «Stratford Weekly», August 18, 2008, [http://www.stratfor.com/weekly/real\\_world\\_order](http://www.stratfor.com/weekly/real_world_order).

Quando, dopo la fine dell'Urss nel dicembre 1991, Baku e Erevan ebbero accesso all'indipendenza, la situazione precipitò. Nel 1992 le truppe armene, sostenute dall'esercito russo, penetrarono nell'enclave e ne presero il controllo; al contempo, gli armeni riuscirono a mettere sotto controllo il corridoio che lega il territorio a quello armeno.

Lo scontro azero-armeno costò ben 35.000 morti e il trasferimento forzato di 800.000 azeri e di 400.000 armeni. Dopo un cessate-il-fuoco concordato nel 1994, il territorio nagornino resta al centro di un conflitto "congelato" potenzialmente molto pericoloso, anche perché la presenza militare armena continua tutt'oggi nell'enclave.

A parte le questioni umanitarie, la crisi del Nagorno-Karabakh inquieta Europa e Stati Uniti in quanto l'Azerbaijan è il paese dell'area di gran lunga più importante sul piano economico. Non solo perché Baku possiede riserve provate di sette miliardi di barili di petrolio e 30.000 miliardi di metri cubi di gas naturale, ma anche perché la capitale azera è la stazione iniziale dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan e del gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum. In prospettiva, Baku potrebbe diventare il terminale del Trans-Caspian Pipeline (TcP), che se realizzato farà confluire in Azerbaijan il gas naturale turkmeno e kazako, riconnettendosi così al progetto Nabucco (la cui realizzazione è però in dubbio).

La ribellione in Abkhazia contro Tbilisi scoppiò invece nel 1992. Secondo varie fonti e, soprattutto, secondo le autorità georgiane, tale rivolta fu aiutata militarmente da Mosca. I separatisti musulmani abkhazi espulsero 260.000 cristiani georgiani creando, peraltro, il problema dei rifugiati di non facile soluzione per Tbilisi. La missione di *peacekeeping*, con truppe russe, georgiane e abkhaze, stabilizzò la situazione nel 1994, ma anche in questo caso il conflitto è rimasto latente, ben lungi dall'esser stato risolto definitivamente. Anche perché, nel 1999, un referendum tenuto a Sukhumi non riconosciuto da Tbilisi portò i separatisti abkhazi a dichiarare l'indipendenza e perché, dopo quella data, le truppe russe impiegate per il mantenimento della pace sono state apertamente accusate da Tbilisi (ma anche dagli Usa) di essere uno strumento di divisione e di sostegno ai separatisti, e non uno strumento di riconciliazione.

Anche in Ossetia del Sud la ribellione contro il governo centrale georgiano scoppiò nel 1992. Anche in questo caso, le truppe russe inviate per scopi di *peacekeeping* sono state considerate da parte georgiana una presenza ostile e uno strumento atto a garantire a Mosca un controllo territoriale in Georgia<sup>9</sup>. Gli osseti del sud sono un popolo di origine iranica che ha abbracciato la fede cristiana. Gli osseti del nord, che fanno parte della Federazione russa, sono invece musulmani. Attraverso il territorio sud-osseto passa una linea di comunicazione militare che collega Kutaisi, e la regione costiera di Batumi, con Alagir in Ossetia del Nord.

La tensione fra Russia e Georgia a partire dalla seconda metà degli anni Novanta è stata in parte anche dovuta al fatto che Mosca considera insicuri i confini russo-georgiani, nel senso che i guerriglieri ceceni e daghestani avrebbero trovato più volte rifugio in territorio georgiano, che avrebbe quindi, di fatto, avuto la funzione

---

<sup>9</sup> L. FULLER, *Georgia: Issue of Russian Peacekeepers Heats Up*, Radio Free Europe, July 19, 2006, <http://www.rferl.org/content/article/1069946.html>.



## ISPI

di “santuario” dei ribelli islamisti. La geopolitica regionale, come accennato, influenza in modo decisivo le relazioni fra gli stati dell’area.

### 1.1.1 Il drammatico “scongelo” dei conflitti latenti in Georgia

Le questioni abkhaza e sud-osseta sembravano, fino all’estate 2008, essere per Mosca uno strumento di pressione utile su Tbilisi e sulla Nato, servendo anche a creare dissenso in Georgia sulla politica di Saakashvili e dell’élite della “rivoluzione rosa”. Secondo il parere alcuni osservatori, tuttavia, Mosca punterebbe addirittura a un’annessione delle due repubbliche<sup>10</sup>.

Alla luce dei drammatici avvenimenti dell’agosto 2008, occorre quindi ricostruire lo “scongelo” dei due “conflitti latenti” in Abkhazia e Ossetia del Sud, che ha condotto alla breve ma importante guerra russo-georgiana.

Sono due le svolte fondamentali che dal 2003 al 2008 dinamizzano il rapporto fra Mosca e i paesi ex-sovietici noti in Russia come “l’Estero Vicino”. La prima è, in realtà, una serie di eventi, o meglio una tendenza: la sequenza di “rivoluzioni colorate” in Ucraina, Georgia e Kirghisistan nel 2003-2005, che sembrano proiettare l’influenza di Usa e Nato nel cuore delle regioni ex-sovietiche, a detrimento di quella russa. Mosca non ha mai accettato l’integrazione di Kiev e Tbilisi nella sfera geostrategica euro-atlantica, e ha da subito lavorato per minare la stabilità dei due paesi, al fine di scoraggiarli dal proseguire sulla strada del riorientamento pro-occidentale.

La seconda è l’indipendenza del Kosovo dalla Serbia, vissuta dal Cremlino come uno schiaffo diplomatico e geopolitico inaccettabile, ma interpretata dai separatisti abkhazi e sud-osseti come una “finestra d’opportunità” per avanzare nuove rivendicazioni, proprio con l’aiuto di Mosca.

Nel 2004 il neo-eletto presidente georgiano Mikheil Saakashvili dichiarò senza mezzi termini di voler riportare definitivamente sotto controllo le regioni separatiste georgiane: Agiara, Abkhazia, Ossetia del Sud. In Agiara, regione sud-occidentale confinante con la Turchia, l’offensiva georgiana ebbe successo grazie a un accordo fra autonomisti e governo georgiano. Ma nelle altre due regioni la situazione rimase ben diversa; essa anzi peggiorò per Tbilisi, in quanto l’atteggiamento minaccioso del neo-presidente georgiano finì con il riaccutizzare i due conflitti, dando a Mosca l’occasione di estendere la propria influenza nelle due regioni.

Nell’estate del 2004 i georgiani lanciarono un’operazione militare volta ufficialmente a stroncare il contrabbando in Ossetia del Sud, ottenendo però solo brevi, ma feroci, combattimenti con i separatisti e il nulla di fatto sul piano politico. Nell’inverno del 2005, poi, Mosca riuscì ad aumentare il proprio peso negli affari abkhazi imponendo al vincitore delle elezioni locali, l’attuale presidente Sergei Bagapsh, di nominare proprio vice e capo della Difesa il filo-russo Raul Khadzhimba<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> V. SOCOR, *Russia doubling its troops in Georgia’s Abkhazia region*, in «Eurasian Daily Monitor», The Jamestown Foundation, May 5, 2008, [http://jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2373028](http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2373028).

<sup>11</sup> S. CORNELL, J. POPJANEVSKI, N. NILSSON, *Russia’s War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, Johns Hopkins University, Policy Paper, August 2008.

Nei mesi successivi Mosca si sarebbe poi concentrata in un'“offensiva diplomatica” diretta proprio agli abitanti delle due regioni separatiste, offrendo il passaporto russo ai cittadini osseti e abkhazi e consentendo *de facto* la “rublizzazione” dell'economia, con il risultato di minare profondamente la sovranità georgiana e di creare letteralmente nuovi cittadini russi.

Inoltre, sfruttando la presenza dei propri soldati nel quadro delle missioni per il mantenimento della pace, Mosca diede il via alla costruzione di nuove basi militari (in Ossetia del Sud a Java, a nord del capoluogo Tskhinvali) e di piattaforme per i carri armati (in Abkhazia, nella primavera del 2008, annunciando ufficialmente la “riparazione” di strutture ferroviarie).

Fra il 2007 e il 2008 si è poi prodotta una serie di incidenti militari, a volte piuttosto gravi, che ha indotto i più accorti fra gli osservatori a prevedere lo scoppio di un conflitto armato sul breve periodo. L'11 marzo 2007 le milizie abkhaze colpirono con dei razzi la zona del Kodori Gorge controllata da Tbilisi, e le testimonianze disponibili hanno confermato la partecipazione all'operazione da parte di elicotteri d'attacco russi (fatti appurati dalla commissione dell'Unomig). Il 6 agosto 2007 un missile, per fortuna inesplosivo, lanciato da un aereo militare russo, colpiva invece la località di Tsitelubani, in Georgia ma rivendicata dai separatisti sud-osseti<sup>12</sup>.

Il 21 aprile 2008, dopo che le autorità abkhaze avevano denunciato l'aumento delle pressioni militari georgiane, un aereo senza pilota da ricognizione (Uav) di Tbilisi era abbattuto da un MiG-29 russo nei cieli abkhazi – come confermato da un'indagine dell'Unomig<sup>13</sup>.

Secondo l'analista militare Pavel Felgenhauer<sup>14</sup>, proprio nell'aprile 2008 Mosca, esasperata dall'indipendenza kosovara del febbraio 2008 e desiderosa di contrattaccare sul piano politico e strategico, avrebbe preso la decisione di attaccare la Georgia, per mettere fine agli obiettivi di Tbilisi di riconquistare la sovranità su Abkhazia e Ossetia del Sud, per umiliare Saakashvili e soprattutto per punire un paese dell'“Estero Vicino” che aveva puntato con decisione a integrarsi nella Nato.

Solo la ricerca storica degli anni a venire potrà confermare o smentire tale ipotesi; quel che è certo, tuttavia, è che fra maggio e luglio 2008 la situazione sarebbe andata precipitando.

Il 3 e 4 luglio 2008 si produssero infatti gravi incidenti in Ossetia del Sud, con l'uccisione del capo delle forze di polizia sud-ossete e il ferimento di tre poliziotti georgiani presso Tskhinvali. L'8 luglio l'*intelligence* militare georgiana denunciava la violazione dello spazio aereo georgiano da parte di quattro aerei militari russi.

Infine fra il 1° e il 6 agosto 2008 una serie di attacchi armati provocava la morte o il ferimento di personale militare e poliziesco georgiano in Ossetia del Sud e il conseguente scontro a fuoco fra esercito georgiano e separatisti. Inoltre, il 2 agosto,

---

<sup>12</sup> F. BORDONARO, *Georgia-Russia Missile Row Calls for the West to Revise its Strategy in Eurasia*, PINR, August 22, 2007, [http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=676&language\\_id=1](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=676&language_id=1).

<sup>13</sup> Cfr. [http://www.unomig.org/data/other/080526\\_unomig\\_report.pdf](http://www.unomig.org/data/other/080526_unomig_report.pdf).

<sup>14</sup> S. CORNELL, J. POPJANEVSKI, N. NILSSON, *Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, cit., p. 12.

## ISPI

le forze armate russe, una volta terminata l'esercitazione "Kavkaz 2008", restavano nei pressi del confine russo-georgiano invece di ritirarsi. Era il preludio alla guerra.

Come si vede, il conflitto, che sarebbe scoppiato nella notte fra il 7 e l'8 agosto con il tentativo georgiano di riportare sotto controllo l'Ossetia del Sud *manu militari* e la devastante risposta russa (coordinata con forze di terra, mare e aria) è giunto al termine di mesi di tensione, sorprendentemente sottovalutati da parte della diplomazia europea e americana, pur preoccupata dalla situazione.

Non è possibile in questa sede un'analisi approfondita sul piano militare della guerra russo-georgiana<sup>15</sup>; è però possibile sintetizzarne il significato politico-strategico per il rapporto fra Russia ed Estero Vicino. Tale significato sta in ciò che Mosca ha colto: un momento di difficoltà politico-militare e diplomatico statunitense (causato in gran parte dalle operazioni americane in Iraq e Afghanistan, e in minor parte dal fatto che l'Amministrazione Bush, nell'agosto 2008, si avviava alla conclusione in un clima di sfiducia) per riaffermare con forza la propria influenza nell'area dell'Estero Vicino.

La guerra russo-georgiana ha coinvolto ovviamente aspetti di politica energetica, ma non è corretto interpretarla come una semplice "guerra delle pipelines", come diversi osservatori hanno fatto. Lo scopo fondamentale di Mosca era quello di punire l'orientamento filo-Nato di Tbilisi, lanciare un duro monito a paesi come Ucraina, Moldova, Azerbaigian e Kazakhstan, circa i rischi di un troppo forte avvicinamento a Washington, e riaffermare lo status di potenza principale nell'area ex-sovietica.

### 1.2 La rilevanza geostrategica della regione transcaucasica

Dal punto di vista geostrategico, appariva chiaro sin dall'inizio del decennio come la pressione della Nato nell'area – con i progetti d'integrazione della Georgia – stesse provocando il sostegno russo ai separatisti abkhazi e sud-osseti: in altre parole, Mosca ha fatto capire a più riprese di essere disposta a disintegrare lo stato georgiano qualora Tbilisi si avviasse all'integrazione nella Nato. Ciò dimostra come i conflitti territoriali locali possano essere compresi, ed eventualmente risolti, solo tenendo in considerazione gli equilibri di potenza fra Russia e asse euro-atlantico<sup>16</sup>.

La rilevanza del Caucaso meridionale nel sistema geopolitico mondiale è oggi dovuta a due questioni fondamentali: la prima è eminentemente geostrategica e riguarda il rapporto di potenza fra Russia e Nato; la seconda è legata alla geopolitica energetica e al cosiddetto "grande gioco" dei gasdotti e degli oleodotti che trasportano le riserve azere, kazake e turkmene verso l'Europa orientale e poi occidentale.

---

<sup>15</sup> Per un'accurata ricostruzione militare si veda R. FERRETTI, *La guerra in Georgia*, in «Panorama Difesa», settembre 2008; P. FELGENHAUER, *The Russo-Georgian War Was Pre-Planned in Moscow*, in «Eurasia Daily Monitor», August 14, 2008, [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2373314](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2373314).

<sup>16</sup> Per un'analisi geopolitico-sistemica, S.B. COHEN, *Geopolitics of the World System*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003, pp. 221-223.

A tali due questioni deve far riferimento l'Unione Europea, per la quale la stabilizzazione dell'area diventa sempre più importante: Bruxelles deve, infatti, garantirsi confini sicuri anche in vista di prossimi possibili allargamenti, e deve poter contare su un ambiente favorevole agli investimenti in campo energetico e commerciale. L'Unione Europea è un attore potenzialmente in grado di mediare fra Russia, Stati Uniti e repubbliche transcaucasiche, perché ha solidi rapporti politici e commerciali con Mosca, relazioni in grande espansione con le tre repubbliche (e con i paesi centrasiatrici connessi alla geoeconomia dell'area) ed è al contempo protagonista dell'allargamento della Nato.

Un ruolo positivo dell'Ue potrebbe contribuire a fare dell'area transcaucasica una zona di passaggio stabile fra la macroregione nord-eurasiatica, dominata da Mosca, e quella euro-atlantica, incentrata sul ruolo-guida di Washington e ormai estesa anche all'Europa orientale e alla regione del "Mar Nero allargato" dopo il 2004.

Tale potenziale ruolo mediatore, tuttavia, è per il momento non sviluppato a dovere, in gran parte a causa dell'insufficienza della Politica estera e di sicurezza comune, delle divisioni interne all'Europa riguardo l'allargamento della Nato, delle incertezze nel campo della politica energetica comune.

Nel corso degli ultimi anni, i più attenti analisti geopolitici avevano intravisto il pericolo, qualora i rapporti fra Russia e Usa nella regione fossero peggiorati, di un'area transcaucasica che prendesse la forma di una "area di frattura" in cui a conflitti locali (identitari e territoriali) si sommino rivalità fra grandi potenze, in un circolo vizioso difficile da spezzare. Il conflitto russo-georgiano del 2008 non fa che aumentare il rischio di tale frattura di lungo periodo.

È in tale contesto, regionale ma importante anche per gli assetti mondiali, che devono essere ricostruiti e analizzati gli ultimi 18 mesi di storia politica delle tre repubbliche oggetto di questa analisi.

Per una più facile lettura da parte dei decisori, la parte analitica riguardante le vicende di ognuna delle tre repubbliche è organizzata come segue: una sintesi iniziale, in forma di valutazione politica complessiva che prende le mosse dagli ultimi fatti; in seguito, la ricostruzione del periodo compreso fra il gennaio 2007 e il giugno 2008, dapprima per quanto attiene alla politica interna con annessa una concisa analisi delle tendenze economiche più rilevanti, poi per quel che riguarda la politica estera.

## **2 Armenia**

### **2.1 Quadro politico generale**

Sebbene le elezioni presidenziali armene del 19 febbraio 2008 siano state giudicate dall'Osce «in gran parte in linea» con le esigenze di democrazia, pluralismo e trasparenza, il paese attraversa un momento di grande tensione politica<sup>17</sup>. Da un lato, le élite politiche sono divise e si vanno riposizionando in un clima di contrap-

---

<sup>17</sup> Radio Free Europe, February 19, 2008, <http://www.rferl.org/content/article/1079500.html>.

## ISPI

posizione spesso dura. Dall'altro, gruppi di cittadini vicini all'opposizione sono stati protagonisti, lo scorso inverno, di proteste di piazza anche violente, sfociate nella tragica morte di otto manifestanti e nel ferimento, in alcuni casi grave, di 131 persone.

In occasione delle ultime elezioni presidenziali i due nodi fondamentali del contesto politico-sociale armeno, quello dei diritti civili da un lato e quello delle riforme socio-economiche dall'altro, sono venuti al pettine scatenando dure proteste contro il presidente uscente, Robert Kocharian, e contro il suo successore designato Serzh Sarkisian, uscito vincitore dal voto.

La geopolitica regionale ha senza dubbio influito grandemente sul contesto politico armeno. In primo luogo, la posizione del paese, territorio intercluso e quindi privo di quell'accesso alle sponde del Mar Nero e del Mar Caspio che invece è appannaggio di Georgia e Azerbaigian, e la sua povertà di risorse strategiche, rendono il paese estremamente dipendente dall'esterno (in particolare dalla Russia) per energia e altri settori-chiave dell'economia come le infrastrutture, ponendo ostacoli sulla strada delle riforme. In secondo luogo, la questione del Nagorno-Karabakh e i cattivi rapporti con la Turchia (con cui la frontiera è ancora chiusa) fanno dell'Armenia un paese relativamente isolato, in cui un certo nazionalismo legato alla questione nagornina influisce pesantemente sulla qualità della democrazia. Sia Kocharian, sia il suo successore Sarkisian sono originari dell'enclave armena in territorio azero.

I due fattori hanno contribuito a complicare la transizione armena verso una moderna democrazia pluralista appaiata a una ben funzionante economia di mercato, come auspicato da gran parte delle élite nazionali, dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti. Inoltre, tali problemi hanno aumentato sia il malcontento popolare, sia la durezza delle prese di posizione dello stato, in gran parte insensibile alla richiesta di maggiore tutela dei diritti civili, soprattutto in riferimento alle attività di gruppi della "società civile", ma anche a quelle dell'opposizione parlamentare.

Le strutture politiche e la cosiddetta *governance* sono in Armenia ancora deboli e il pluralismo, formalmente presente, ancora alle prese con uno stile spesso autoritario di governo, non dissimile da quello dominante nelle altre due repubbliche transcaucasiche, ma anche in Russia, Bielorussia e paesi dell'Asia centrale<sup>18</sup>. Ciò nonostante, l'Armenia è considerata da più parti come uno fra i paesi ex-sovietici più vicini a raggiungere un livello adeguato di democrazia.

Un altro serio problema che inficia il buon funzionamento della democrazia armena è la corruzione, in campo politico ma anche imprenditoriale. La percezione dell'alto livello di corruzione è stata una delle motivazioni alla base delle dure proteste dell'inverno scorso, protrattesi per vari giorni, e del malumore di buona parte del corpo elettorale. In particolare, il malaffare erode il consenso procurato dai buoni risultati macroeconomici dell'economia armena degli ultimi anni –

---

<sup>18</sup> Si veda per una valutazione sintetica: *Armenia: New government sets ambitious targets*, in «Oxford Analytica», May 6, 2008, <http://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=DB142458>.

risultati che avevano fatto parlare addirittura di “tigre caucasica” in riferimento alla performance di Erevan.

Il confronto fra governo e opposizione è anche stato condizionato dall’ascesa di una nuova élite, composta da “nuovi ricchi” che, come nel caso di Russia e Ucraina in precedenza, sono stati chiamati “oligarchi”. Costoro si sono assicurati già nel maggio 2003 numerosi seggi nell’Assemblea nazionale, ripetendo l’exploit conseguito alle elezioni parlamentari del maggio 2007.

Lo scontro politico si è quindi sempre più intrecciato con interessi privati, il cui peso è cresciuto grazie alla capacità dei cosiddetti “oligarchi” di usare il potere economico come leva politica. Al contempo, gli “oligarchi” sono apparsi comunque dipendenti sia dal presidente Robert Kocharian, sia dal suo successore Serzh Sarkisian (eletto nel febbraio 2008).

Il governo armeno deve confrontarsi con una serie di questioni interne, alcune delle quali di non facile soluzione. Spicca in particolare l’ancora insufficiente affidabilità dello stato, o, per usare un termine in voga, della sua *accountability*. Ciò riguarda in particolare la corruzione, come detto, ma anche l’inadeguata preparazione della classe manageriale alla guida del paese.

L’Armenia presenta alcune somiglianze con il modello di stato russo, con un potere esecutivo dominante, una magistratura spesso accondiscendente oltre misura, un parlamento con poteri ridotti e spesso inefficaci nel fare da contrappeso al potere del capo dello stato, e una libertà di stampa ancora distante dai livelli auspicati. Per usare una semplificazione, si può affermare che sono presenti, nella cultura politica armena contemporanea, dei tratti “autocratici” che gli osservatori hanno più volte rilevato nelle vicende politiche russe. Proprio questi tratti hanno rappresentato un impedimento alla messa in atto di riforme necessarie, in particolare quelle che dovrebbero favorire la riduzione della povertà, la lotta ferrea alla corruzione, la riforma della giustizia.

Si è quindi prodotto un risultato singolare dal ciclo elettorale del 2007-2008. Da un lato, l’attività politica è aumentata d’intensità, segnalando una volontà popolare di partecipazione e un certo fermento democratico. Dall’altro però, tutto ciò è stato contenuto dalla chiusura del sistema armeno, in gran parte specchio della chiusura politico-internazionale influenzata, come detto, dall’*enclavement* geopolitico di Erevan. Di conseguenza, gli ultimi due anni sono sfociati in un clima sociale di disillusione politica e di allontanamento fra élite politiche e corpo elettorale, quando apparentemente esistevano i presupposti per una stagione diversa.

In prospettiva, tale situazione potrebbe favorire l’emergere di movimenti anti-sistemici, di carattere estremista, e la reazione a tale potenziale minaccia per il potere centrale potrebbe essere, da parte dei dominanti, lo spostamento dell’attenzione dai problemi interni a quelli esterni, *in primis* a quello del Nagorno-Karabakh, complicando ulteriormente la soluzione diplomatica del “conflitto latente”.

## 2.2 Politica interna

Il 2007 è stato segnato, in Armenia, dalle elezioni parlamentari del 12 maggio. Durante il periodo pre-elettorale, il leader del Partito repubblicano (Hayastani Hanrapetakan Kusaktsutyun), Serzh Sarkisian, è stato nominato primo ministro il 4

aprile. La mossa dell'ex presidente Robert Kocharian è stata ispirata dalla volontà di rafforzare le possibilità di Sarkisian quale candidato presidenziale l'anno successivo<sup>19</sup>. Kocharian, infatti, era giunto quasi al termine del suo secondo mandato presidenziale, non più rinnovabile. È interessante notare come alcuni osservatori della politica armena sostennero allora che Kocharian, sebbene apparentemente sostenesse Sarkisian in modo aperto, in realtà si stesse preparando a sostenere il partito Armenia prospera (Bargavatch Hayastani Kusaktsutyun), una formazione conservatrice guidata dall'oligarca Gagik Tsarukian, per controbilanciare l'ascesa di Sarkisian.

La nomina a primo ministro ha dato a Sarkisian la possibilità di manovrare politicamente e di aumentare la propria influenza fra l'elettorato sia in vista delle elezioni parlamentari, sia soprattutto in vista delle presidenziali. Sarkisian è uomo di lungo corso nella politica armena, e fu un protagonista della guerra contro gli azeri nei primi anni Novanta in qualità di leader militare. Il suo successo ha rappresentato un capitale politico di grande valore, sin dal principio, tanto che fra il 1993 e il 1995 occupò il posto di ministro della Difesa.

Fra il 1996 e il 1999 l'attuale presidente fu invece ministro degli Interni e poi ministro per la Sicurezza nazionale, per poi tornare al posto di ministro della Difesa nel 2000. Proprio in questa posizione, Sarkisian ha potuto ottenere consensi in quanto la riforma delle forze armate da lui propiziata ha trasformato l'esercito di Erevan in un soggetto temuto nella regione. Tuttavia, l'esercito ha anche assunto le sembianze di una forza di polizia, adibita cioè al mantenimento dell'ordine, il cui potere nella società armena è andato aumentando, tanto che alcuni osservatori lo hanno definito "uno stato nello stato".

Sempre il 4 aprile 2007, il colonnello-generale Mikael Harutyunian fu nominato ministro della Difesa. Anche Harutyunian si era precedentemente guadagnato la fiducia sul campo del conflitto per il Nagorno-Karabakh.

Le elezioni parlamentari del maggio 2007 erano viste come un appuntamento importante soprattutto perché nel novembre del 2005 un referendum aveva approvato vari emendamenti costituzionali che avrebbero aumentato il potere dell'esecutivo a scapito di quelli del presidente della repubblica. Tuttavia, una delle tendenze emergenti già allora, e che sembra essersi consolidata, era l'ascesa della cosiddetta "élite del Nagorno-Karabakh", in quanto Kocharian e Sarkisian, entrambi nativi del luogo, apparivano come le due figure forti in grado di modellare la politica armena ancora per lungo tempo.

L'influenza della questione del Nagorno, insomma, era più che mai forte. Specialmente in politica estera, come è naturale, ma anche in politica interna, essendo la provenienza dall'enclave una sorta di marchio di autenticità per il nazionalismo armeno. Proprio nel febbraio del 2007, prima delle elezioni parlamentari, Erevan aveva svelato la propria "strategia di sicurezza nazionale", che vale la pena di richiamare sinteticamente.

---

<sup>19</sup> Panarmenian.net, 4 aprile 2007. Si veda anche, *Armenia: New premier is presidential contender*, in «Oxford Analytica», April 11, 2007.

Il nucleo di tale strategia è il tentativo di bilanciare il partenariato strategico (obbligato) con Mosca (sul piano militare, energetico e diplomatico) con un'apertura all'Occidente e alla Nato, accompagnata da un'attività di pressioni diplomatiche per la questione del Nagorno-Karabakh, propiziata anche dalle importanti diaspore armene negli Usa e in Francia.

Sul piano energetico, il problema fondamentale di Erevan è che Mosca ha acquistato gran parte delle infrastrutture per l'energia elettrica e il gas, anche grazie al debito precedentemente contratto dall'Armenia, e la *major* russa può determinare anche i dettagli dei progetti iraniano-armeni di gasdotti. Inoltre, il paese è stato tagliato fuori dalla rete di progetti energetici transcaucasici, in particolare dal Btc (Baku-Tbilisi-Ceyhan) e dal Bte (Baku-Tbilisi-Erzurum).

Sul piano della politica di difesa, il documento di strategia nazionale del 2007 si concentra ovviamente sulla questione del Nagorno-Karabakh. Erevan non ha molte alternative alla Csto, l'organizzazione collettiva dominata da Mosca. L'appoggio russo per la fornitura di armi è decisivo soprattutto in un momento in cui l'Azerbaijan sta adottando una politica di riarmo molto aggressiva (resa possibile soprattutto dalle rendite petrolifere).

È però interessante notare che l'Armenia mantiene con la Nato un canale aperto e partecipa al *Nato's Individual Partnership Action Plan*, come Georgia e Azerbaijan. Ciò va letto sia da un punto di vista geostrategico (tentativo di uscire dall'isolamento e di avere una doppia garanzia di sicurezza, russa e occidentale), sia più eminentemente politico-diplomatico, in quanto Erevan conta sul sostegno economico statunitense. Washington ha promesso all'Armenia 236 milioni di dollari di aiuti, dopo averne elargiti già un miliardo e 600 milioni dal 1992 al 2007. Tuttavia, sia alcune violazioni di diritti umani da parte armena, riportate da uno studio del Dipartimento di Stato nel 2006, sia la stessa questione del Nagorno, rendono il rapporto bilaterale con gli Usa molto complesso e soggetto a crisi, seppur temporanee, nonostante la comunità armena statunitense abbia una capacità "lobbystica" non indifferente (come anche la comunità armena in Francia).

### 2.2.1 Le elezioni parlamentari del 12 maggio 2007

Come era stato previsto dalla maggior parte degli analisti, il Partito repubblicano (Hhk) ha ottenuto, il 12 maggio 2007, una chiara vittoria, con il 33,91% delle preferenze. Rispetto al risultato del 2003 (25,3%), si è trattato di un chiaro miglioramento<sup>20</sup>. Inoltre, grazie al già citato referendum del novembre 2005, il Parlamento eletto nel 2007 resterà in carica per cinque, non più quattro, anni. Le liste partitiche eleggono ormai 90 dei 131 parlamentari, i restanti 41 provengono invece da circoscrizioni elettorali uninominali.

Il Partito Bhk (Armenia prospera) ha ottenuto invece meno del previsto, con 15,1% dei voti. Al terzo posto la Federazione rivoluzionaria armena

---

<sup>20</sup> BBC, May 13, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6650789.stm>; *Armenia: Ruling party's win does not seal alliances*, in «Oxford Analytica», May 15, 2007.



## ISPI

Dashnaksutyun (Hdd), guidata da Hrant Markarian, con il 13,1%, in lieve aumento dal 2003 (11,4%).

Altri due partiti hanno superato lo sbarramento elettorale del 5%: il Partito “Paese delle leggi” (Orinats Yerkir), con il 6,8%, risultato molto deludente sia perché i sondaggi prevedevano il doppio delle preferenze, sia perché la formazione era stata al governo fino al maggio del 2006, evidentemente, senza riuscire a sfruttare la posizione. L’altro partito a superare la soglia è stato il “Partito dell’eredità” (Zharangutyun), con il 6%, successo che gli ha permesso di entrare per la prima volta all’Assemblea nazionale, grazie soprattutto alla popolarità del leader Raffi Hofanisian.

Rispetto alle parlamentari del 2003, le elezioni dello scorso anno sono state considerate dall’Osce «un passo avanti», sebbene lo svolgimento non sia stato esente da critiche soprattutto in relazione agli “obiettivi prefissati” da Erevan. In particolare, alcuni rapporti dell’Osce hanno messo in luce delle serie lacune nel processo di conteggio delle schede in varie circoscrizioni<sup>21</sup>.

Da notare anche che, a livello locale, la campagna elettorale è stata caratterizzata da scontri anche fisici fra elementi dell’Hhk e del Bhk, dovuti alla competizione per il controllo del territorio, nonostante il processo politico di formazione di un’alleanza a livello nazionale.

Uno dei risultati politici più significativi delle parlamentari 2007 è stato che l’opposizione è sprofondata in una quasi-irrelevanza a causa della divisione fra i suoi protagonisti (Paese delle leggi, Partito dell’eredità e gli ex sfidanti di Kocharian, Artashes Geghamian e Stepan Demirchian, nemmeno entrati in parlamento).

Quindi, sulla strada per le presidenziali del 2008, restavano sostanzialmente Kocharian e Sarkisian, i partiti Hhk e Bhk, e le complesse, a volte turbolente, relazioni fra questi alleati.

Altra caratteristica della politica armena, visibile nel frangente delle elezioni parlamentari, è stata la spiccata personalizzazione della competizione politica e l’intreccio non sempre chiaro fra politica e affari – esemplificato dall’influenza dei cosiddetti “oligarchi”. Si può affermare che i partiti politici siano, in Armenia, dipendenti dagli individui influenti attorno ai quali nascono, si sviluppano e, spesso, si disfano.

Sebbene il Parlamento eletto nel 2007 abbia ormai più poteri di quello del 2003 (il presidente della repubblica non può più scioglierlo, e il primo ministro è scelto dall’Assemblea), il predominio di Kocharian e Sarkisian ha assicurato continuità con la linea politica degli anni precedenti, e soprattutto con l’egemonia dell’“élite del Nagorno”.

### 2.2.2 Il cammino verso le presidenziali (giugno 2007-febbraio 2008)

Fra i due appuntamenti elettorali, è stata l’economia l’aspetto rilevante degli affari interni armeni. Nel già citato documento di “strategia di sicurezza nazionale” il

---

<sup>21</sup> OSCE, *Observation of parliamentary elections in Armenia*, [http://www.osce.org/odihelections/item\\_12\\_23637.html](http://www.osce.org/odihelections/item_12_23637.html).

governo aveva stabilito come un'economia liberale trasparente fosse un "pilastro" della sicurezza armena. I due problemi fondamentali sul breve periodo – che restano tuttora da risolvere – erano la liberalizzazione, ancora incompleta, e la costruzione di istituzioni efficaci e solide.

L'Armenia, dal 2002 al 2007, aveva ottenuto risultati di tutto rispetto sul piano macro-economico. La crescita del Pil era stata di oltre il 10% su base annua, accompagnata da una crescita del reddito pro capite. I cittadini al di sotto la soglia di povertà, di conseguenza, erano diminuiti dal catastrofico 55% degli anni Novanta al 29%<sup>22</sup>. Ancor più confortante era stata la diminuzione della percentuale di cittadini in condizioni di estrema povertà: dal 25% al 6% fra la metà degli anni Novanta al periodo preso in considerazione in questo studio.

La crescita ininterrotta sostenuta dalle riforme liberalizzatrici in atto da un quindicennio aveva portato il paese a raddoppiare il proprio Pil. Tuttavia, larga parte della popolazione, proprio come gli osservatori internazionali, riteneva ormai giunto il momento di una seconda fase di riforme. In effetti il raddoppio del Pil significava aver raggiunto il livello conseguito in epoca sovietica, non più toccato dal 1989, che era stato perso in modo brutale dopo il crollo dell'Urss.

Il reddito pro capite di circa 2000 dollari (dato del 2006), rappresentava appena il 40% di quello delle ex repubbliche sovietiche baltiche. La nuova fase di riforme, necessaria per il salto di qualità decisivo del paese e per terminare quindi la transizione dai tempi sovietici a una compiuta democrazia liberale, dovrebbe concentrarsi in particolare su quattro settori.

In primis, il sistema giudiziario, poco trasparente e affidabile, inefficace contro la piaga della corruzione. Gli aspetti di tale riforma non sono, quindi, meramente tecnici e legali, ma coinvolgono il cuore del potere armeno: l'intreccio fra politica e affari, o meglio quei gruppi di potere che troppo fortemente condizionano lo svolgersi della vita pubblica nel paese. Affinché una riforma giudiziaria sia efficace, occorrerebbe attaccare funzionari compromessi e privilegi appannaggio di politici e imprenditori influenti.

L'incapacità del governo di procedere a tale riforma ha provocato malcontento e rabbia, e questo, connesso alla persistenza di forti sperequazioni sociali, ha favorito un clima di disillusione verso la politica che è poi esploso nelle proteste del febbraio 2008, allorché la vittoria di Sarkisian ha portato con sé sospetti di brogli e ingiustizie.

Il secondo settore-chiave da riformare è quello del fisco, ancora antiquato e inadeguato per sostenere la crescita di un paese moderno.

Poi, il sistema bancario. L'intermediazione finanziaria è considerata infatti ancora insufficiente, tanto più se si pensa al ritmo di crescita del Pil. I dati del 2006 parlano di un misero 9,2% del Pil dovuto a prestiti bancari, contro il 20,6% della Georgia e il 46,2% della Lituania, per limitare gli esempi a due nazioni ex-sovietiche.

Infine, il settore delle vie di trasporto e le comunicazioni. Sia le linee telefoniche, sia internet sono tutt'oggi troppo costosi in Armenia. Fino al 2013 la compa-

---

<sup>22</sup> National Statistical Service of the Republic of Armenia, <http://www.armstat.am/en/?nid=53&offset=2>.

gnia ArmenTel avrà il monopolio sul settore, per poi perderlo ma a favore di un duopolio con Fibernet, provider internet di nuova creazione.

Le vie di trasporto non godono di buona salute: in particolare si sente la mancanza di moderne linee ferroviarie che colleghino il paese con la Federazione russa, cioè con il partner economico strategico per Erevan. Anche una ferrovia che colleghi la nazione caucasica con l'Iran è considerata una priorità, anche vista la possibilità di cooperazione energetica fra i due paesi e vi sono effettivamente progetti che vanno in tal senso.

Qualora tali riforme dovessero essere realizzate con successo, il settore terziario potrebbe avvalersene con grande beneficio per l'economia e per la classe media. Come accennato, tuttavia, le personalità dominanti della politica armena devono ancora dimostrare di essere in grado di agire rapidamente nella direzione auspicata, pur essendo stati i leader del paese in un periodo di grande crescita del Pil. Di certo, il periodo fra le due tornate elettorali ha mostrato che tale crescita non è sufficiente, e che anzi, come spesso accade, più crescita porta con sé aspettative più elevate.

Nell'ottobre del 2007, il predecessore del presidente in carica Kocharian, Levon Ter-Petrossian (Movimento armeno pan-nazionale), ha preso la decisione di concorrere per la presidenza, contro Sarkisian<sup>23</sup>. Dal 1998 al 2007 Ter-Petrossian si era in gran parte ritirato dalla vita pubblica, dedicandosi ai suoi studi storici, dopo esser stato estromesso dalla contesa proprio dall'asse Kocharian-Sarkisian. La decisione di Ter-Petrossian ha conferito maggiore *suspense* alla contesa elettorale del febbraio 2008, data la personalità dell'ex presidente e la sua capacità di mobilitare ampie fasce di popolazione.

A mano a mano che il voto si avvicinava, il clima politico diventava sempre più teso, segnato da sfiducia nella correttezza degli avversari e nella trasparenza del sistema politico in generale. Ter-Petrossian accusava Kocharian e Sarkisian di gestire lo stato per i propri interessi privati e di aver creato un "regime in stile mafioso". Inoltre, l'ex presidente affermava che i due leader avevano messo a repentaglio la risoluzione della crisi con l'Azerbaijan per il Nagorno-Karabakh.

A sua volta Kocharian, in una dura presa di posizione il 31 ottobre, accusava Ter-Petrossian e il suo movimento di aver distrutto l'economia nazionale in pochi anni, portandola «alla rovina», e citava a propria discolpa il dissesto economico-finanziario in cui lo stesso Kocharian aveva ereditato la guida del paese nel 1998. Ter-Petrossian a quel punto compiva una mossa a sorpresa, scusandosi, in una dichiarazione pubblica, con il popolo armeno per i «disastrosi errori» nella conduzione dell'economia, ma aggiungendo che quegli errori avevano favorito l'infausta ascesa della "élite nagornina" impersonificata da Kocharian e Sarkisian.

Alcune fonti riportate il 18 gennaio 2008 da Radio Free Europe affermano anche che militanti, cittadini e organi di stampa che sostenevano Ter-Petrossian sono stati sottoposti a dure pressioni, fra cui ispezioni fiscali e poliziesche ingiustificate.

A parte Sarkisian e Ter-Petrossian, altri sette candidati si sono presentati per le elezioni presidenziali. Artur Baghdasarian, presidente del partito Orinats Yerkir; Vazgen Manukian dell'Unione democratica nazionale ed ex ministro della Difesa

---

<sup>23</sup> E-Channel, *Levon Ter-Petrossian will run*, [http://www.echannel.am/?topic\\_id=930&lang=en](http://www.echannel.am/?topic_id=930&lang=en).

di Ter-Petrosian; Vahan Hovannisian della Federazione rivoluzionaria Dashnaksunyun; Artashes Geghamian, presidente del Partito d'unità nazionale; Tigran Karapetian, presidente del Partito del popolo; Arman Melikian del Partito per l'accordo nazionale, e ovviamente Raffi Hovannisian del Partito dell'eredità.

### 2.2.3 Epilogo: le elezioni presidenziali, le successive proteste e le loro implicazioni

Nella seconda metà di gennaio 2008 l'atmosfera della campagna elettorale si è fatta ulteriormente tesa. Ter-Petrosian tornava ad accusare senza mezzi termini Sarkisian e Kocharyan di aver rubato denaro pubblico. Baghdasarian si scagliava contro la corruzione della classe politica al potere. I due leader dell'opposizione, tuttavia, restavano divisi, e anzi si rendevano protagonisti di un duro scontro verbale.

Il 19 febbraio, il voto popolare consacrava Serzh Sarkisian presidente con il 52,82% dei consensi, un margine di vantaggio del tutto confortevole contro Ter-Petrosian (21,5%) e Baghdasarian (17,7%).

Assicurata la continuità dell'asse Kocharian-Sarkisian, la nuova amministrazione, prima ancora di entrare in carica (cosa avvenuta il 9 aprile 2008), si trovava a fare i conti con proteste di piazza molto vigorose, scatenate dalla percezione di brogli, secondo una tesi sostenuta soprattutto dagli ambienti vicini a Ter-Petrosian. Ma l'Unione Europea, gli Stati Uniti e l'Osce, pur con qualche riserva, legittimavano in pieno il voto, così come anche la Russia, in quanto regolare e democratico. L'opposizione era quindi isolata e i manifestanti privi di quell'appoggio dall'estero che il caso ucraino (2004) ha dimostrato essere indispensabile per rovesciare il risultato di un voto dubbio.

La Commissione elettorale centrale (Cec) ha in seguito confermato il voto, che rendeva inutile il ballottaggio, avendo Sarkisian superato la soglia del 50% delle preferenze.

Nella Piazza della libertà di Erevan dal 19 febbraio, e poi in tutta la capitale e in altre città, si sono susseguite proteste e scontri anche duri con la polizia, con il risultato di otto morti e 131 feriti. Il presidente uscente, Kocharian, dichiarava allora, l'1 marzo, lo stato d'emergenza per 20 giorni.

Un biglietto da visita non proprio ideale per un paese come l'Armenia, desideroso di entrare a pieno titolo nel novero delle nazioni democratiche e di migliorare la propria immagine internazionale anche con la partecipazione a organizzazioni internazionali, e le cui élite nonché l'opinione pubblica si sono poste in gran parte favorevolmente nei confronti dell'ipotesi di accedere, nel prossimo futuro, a Nato e Unione Europea.

Il 20 marzo, con la fine dello stato d'emergenza, le autorità armene hanno cercato di stabilizzare la situazione cooptando il maggior numero possibile di forze politiche. Intanto il 21 marzo le forze di polizia impedivano inoltre una manifestazione silenziosa di 2000 partecipanti nel centro di Erevan.

Il Partito Repubblicano, la formazione più forte nel paese, formalizzava allora un accordo di coalizione con gli altri tre partiti che avevano riconosciuto valido il risultato elettorale. Le tre formazioni sono la Federazione rivoluzionaria (Hhd), presente anche nell'ultimo governo; il Partito Orinats Yerkir di Baghdasarian, passato quindi dall'opposizione anche dura nei toni alla cooptazione e il Partito

## ISPI

Armenia prospera (Bhk), emerso solo nel 2006 come attore rilevante nella politica nazionale.

Solo 6 seggi su 131, a questo punto, e cioè quelli del Partito dell'eredità, sono ascrivibili all'opposizione. Forte del risultato e dell'accordo con gli altri tre partiti, Sarkisian ha promesso mutamenti significativi, ma senza offrire chiari dettagli su come metterli in opera. Il neo-presidente ha annunciato interventi nei campi più delicati: la giustizia, la libertà di espressione, la protezione dei diritti umani, la lotta alla corruzione, maggiore trasparenza nelle tornate elettorali, la creazione di posti di lavoro, la liberalizzazione dell'economia.

### 2.3 Prospettive a breve termine

Nel breve periodo, è improbabile che Ter-Petrosian e il Partito dell'eredità trovino le risorse politiche, umane e finanziarie per organizzare un'opposizione efficace al potere di Sarkisian. Inoltre, Erevan ha represso con durezza le manifestazioni di protesta e nonostante le assicurazioni in merito e le promesse di maggiore tutela dei diritti civili, tutto lascia pensare che nuove manifestazioni possano essere represses con la forza.

Sul piano internazionale, è prevedibile che la questione del Nagorno-Karabakh continui a condizionare pesantemente la politica estera armena. Di fronte al *build-up* militare azero, l'Armenia può contare solo sulle proprie forze e sul sostegno russo; tuttavia Mosca è interessata a migliorare i rapporti con Baku, soprattutto per la questione della politica energetica nel Caucaso meridionale, e quindi, in caso di peggioramento drammatico della situazione in Nagorno, il quadro diplomatico per Erevan non si presenta semplice.

Sarkisian ha comunque incontrato il 24 marzo il neo-eletto presidente russo Dmitrij Medvedev, in un clima amichevole. In quanto agli Usa, i funzionari del Dipartimento di Stato hanno lasciato intendere che le violenze occorse in occasione delle elezioni e l'aggressività del potere di Sarkisian potrebbero portare a una sospensione del programma di aiuti economici americani di 236 milioni di dollari, cosa che costringerebbe Sarkisian a tagliare alcuni programmi di *welfare*.

Intanto il nuovo governo ha stilato un programma quadriennale ambizioso, che mira a mantenere il tasso di crescita reale del paese fra l'8 e il 10%, aumentare la crescita degli investimenti al 10% annuo e fare dell'Armenia una nazione inserita nel gruppo dei paesi a medio reddito entro la fine del 2009. Altri programmi riguardano le pensioni, la sanità, l'educazione e il settore bancario.

## 3 Azerbaigian

### 3.1 Quadro politico generale

Il presidente azero, Ilham Aliyev, è succeduto al padre, Heydar Aliyev nel 2003, consolidando il potere e l'autorità della presidenza. Le elezioni che hanno permesso tale passaggio di consegne sono state giudicate del tutto al di sotto degli

standard democratici di trasparenza, regolarità ed equità. Il risultato ottenuto da Ilham Aliyev è stato del 77% delle preferenze.

Se da un lato l'aspetto "dinastico" del potere azero lascia perplessi molti osservatori, dall'altro tuttavia proprio questo aspetto è stato considerato una limitazione all'instabilità politica del paese. È però anche vero che la stabilità politica azera si fonda soprattutto su tre capisaldi che, per la loro stessa natura, suggeriscono che il paese potrebbe andare incontro a turbolenze dagli esiti imprevedibili.

I tre capisaldi sono: la percezione di un imminente arricchimento generalizzato dovuto alla vendita di petrolio e gas naturale, di cui il paese è ricco; l'inflessibilità del potere centrale nel reprimere ogni opposizione allo stato; infine l'impressione che con la successione fra gli Aliyev, si sia evitato un periodo di transizione segnato da possibili violenze e colpi di mano<sup>24</sup>.

Come si vede, la stabilità politica non è radicata in solide istituzioni democratiche, e *shock* esogeni come quelli che potenzialmente provengono dal settore energetico potrebbero avere enormi conseguenze politico-sociali all'interno. Come in altri paesi dell'area ex-sovietica, la società è attraversata da malumori che derivano in gran parte dal fatto che una piccola élite, che controlla le risorse energetiche, si è arricchita a dismisura e ha anche occupato i posti-chiave della politica e del sistema giudiziario. A ciò si aggiunge l'importante fattore dell'Islam politico. Gruppi politici minoritari, esclusi anche brutalmente dalla dialettica politica, sono sensibili al risveglio islamista, in quanto tale possibile saldatura potrebbe aumentarne l'influenza.

La chiusura del sistema politico azero sta progressivamente spingendo le formazioni politiche alternative al di fuori dei parametri politici normali, verso la clandestinità e verso un territorio segnato da sempre più forti tendenze anti-sistemiche.

Fra il 2003 e il 2007, tuttavia, Ilham Aliyev è riuscito a cambiare in parte il nucleo dominante dello stato azero rimpiazzando alcuni ministri, funzionari e consiglieri ereditati dal padre con altri, più giovani e moderatamente più riformisti. Fra i nuovi ministri spiccano Elmar Mammadyarov, ministro degli Esteri; Ismet Aliyev, ministro dell'Agricoltura; Ali Abbasov, ministro delle Telecomunicazioni e dell'Informazione ed Eldar Makhmudov, ministro della Sicurezza Nazionale. Quest'ultimo è subentrato a Namik Abbasov, che veniva considerato un potenziale rivale per Ilham Aliyev.

È molto interessante notare che i clan politici dominanti, di cui le appena menzionate personalità sono espressione, sono composti da uomini nativi di due aree geografiche delicatissime: il Nakhicevan, *exclave* azera chiusa fra Armenia e Iran, e l'Armenia stessa (il clan Yeraz). Come nel caso armeno visto in precedenza (l'origine nagornina di Kocharian e Sarkisian), anche per l'Azerbaijan il conflitto geopolitico con l'Armenia è strutturante altresì per la politica interna, perché le aree di crisi esprimono il nucleo dominante dell'élite politica.

Tali vicende e caratteristiche della vita politica azera, se considerate insieme alle forti lacune in campo giudiziario, mettono in luce il dominio dei clan, e quindi la

---

<sup>24</sup> *Sentinel Security Assessment - Azerbaijan*, [www.janes.com](http://www.janes.com).

## ISPI

possibilità di dure contese fra gruppi di potere al di fuori dello svolgimento di elezioni e di una dialettica parlamentare democratica.

Fra il 2003 e il 2006, le autorità di Baku sono sembrate a volte “ossessionate” dalla possibilità che l’Occidente, o comunque che potenze esterne, potessero suscitare un “cambio di regime” nel paese, sulla falsariga di quanto avvenuto in Georgia (con la cosiddetta “rivoluzione delle rose” nel 2003), in Ucraina (“rivoluzione arancione”) e Kirghisistan.

Nel novembre del 2005 le elezioni parlamentari hanno dato ad Aliyev la possibilità di consolidare ulteriormente il potere personale e la propria autorità. La campagna elettorale è stata segnata da un’intensa attività repressiva contro vari funzionari accusati di “cospirare” in attività anti-statali. Fra gli arresti, si segnalano quelli dell’ex ministro per lo Sviluppo economico, Farhad Aliyev, di suo fratello Fariq Aliyev, ex presidente di Azpetrol, dell’ex ministro della Sanità, Ali Insanov, e dell’ex ministro delle Finanze, Fikrat Yusifov.

Vari osservatori anche in questo caso hanno bollato il voto come ben al di sotto degli standard democratici. Inoltre, nel luglio 2006 la repressione si è abbattuta su alcuni membri dell’organizzazione giovanile del partito d’opposizione Yeni Fiklir, prima di colpire, in settembre, il vicepresidente del Partito democratico azero, Natiq Afandiyev, condannato a cinque anni di reclusione per “possesso illegale di armi”.

Un’altra tendenza rilevante della politica azera è senza dubbio l’enorme aumento della spesa militare, reso possibile in gran parte dalla nuova disponibilità di denaro nelle casse dello stato derivante dalla vendita di idrocarburi. Nel 2004 Baku spendeva per la difesa 175 milioni di dollari, nel 2008 spenderà un miliardo e 300 milioni di dollari. Tale abnorme innalzamento del budget per le forze armate, unito alle frequenti dichiarazioni aggressive e bellicose nei confronti dell’Armenia, hanno fatto temere – e in parte fanno ancora temere – la volontà azera di arrivare a una resa dei conti per il Nagorno-Karabakh.

È però anche da rilevare come, secondo una consuetudine nel paese caucasico, i dettagli della spesa per la difesa non siano chiari. L’acquisto di nuovi mezzi e lo sforzo di ammodernamento delle forze armate, ivi compreso quello per il miglioramento delle condizioni delle truppe, potrebbero infatti non essere gli unici motivi alla base dell’aumento del budget militare. Incombe, in realtà, il pericolo che grandi somme di denaro siano destinate a “compiacere” reti di personaggi potenti, aumentando ancora il potere dei clan, data la diffusa corruzione. Tale possibile sviluppo potrebbe rivelarsi destabilizzante, dato il malcontento fra le forze armate, provocato soprattutto dall’ascesa della “nuova classe” dominante, opulenta e arroccata in se stessa.

Infine, nel quadro generale azero spicca la contraddizione economica fra il *boom* dovuto al settore energetico e la sperequazione che esiste tra la ristretta élite in sella alla politica e all’economia e la maggioranza della popolazione. Per il momento, la stabilità è stata, come accennato, garantita più dall’efficacia del controllo e della repressione messi in campo dallo stato che da un vero consenso.

Sul piano socio-economico, l’Azerbaijan è caratterizzato da una marcata divisione fra aree rurali e urbane. La gran parte delle attività produttive e delle opportunità per i giovani sono concentrate in poche aree urbane, soprattutto nella capitale. Anche l’accesso a servizi essenziali è di fatto in gran parte limitato a Baku

e poche altre aree urbane, mentre il resto del paese soffre per la mancanza di infrastrutture adeguate. La situazione nelle aree rurali è inoltre ulteriormente complicata dalla presenza di circa 600.000 rifugiati provenienti dal Nagorno-Karabakh e dall'Armenia, in seguito alla guerra degli anni Novanta. Baku, pur aspramente criticata in campo internazionale per la situazione nei campi profughi, sembra considerare la disperazione di questi luoghi come una “vetrina” per influenzare il mondo allorché si tratta di negoziare sul Nagorno-Karabakh.

In Azerbaigian, la presenza di un'economia sommersa, fatta di transazioni al di fuori del controllo statale, e la dipendenza estrema della crescita dal settore petrolifero e gasifero rappresentano altrettanti problemi per Baku.

Il tasso di povertà nel paese si attesta al 45% degli abitanti, il che significa che il grande afflusso di denaro proveniente dal settore degli idrocarburi non viene reimpiegato se non in piccola parte per programmi di attacco alla disuguaglianza sociale. A ciò si aggiunge l'aumento dei prezzi. Il regime ha affermato che l'inflazione sostenuta fosse necessaria alla crescita, e nel gennaio 2007 ha introdotto *de jure* alcuni aumenti su beni e servizi di prima necessità. La reazione popolare, come prevedibile, è stata molto negativa, e la crisi mondiale dei prezzi delle commodities, acuitasi nel corso del 2008, rischia di esacerbare il clima.

### 3.2 Dal gennaio 2007 al giugno 2008: politica interna, economia e relazioni internazionali

La prossima scadenza elettorale in Azerbaigian è quella delle elezioni presidenziali del 15 ottobre 2008. Al momento non emergono candidati in grado di impensierire Ilham Aliyev, che sembra veleggiare verso il secondo mandato. In ogni caso, il periodo caldo della campagna elettorale non è ancora iniziato.

La ricostruzione degli ultimi diciotto mesi di vita politica nel paese deve rendere conto dei tentativi del governo di mantenere la crescita economica a ritmi elevatissimi (nel 2007, con il 27% di crescita del Pil, l'Azerbaigian è stata la nazione che ha conosciuto l'aumento più rapido nel pianeta). Inoltre, Baku ha cercato di posizionarsi nel modo più vantaggioso nella complessa rete di accordi energetici riguardanti l'area Mar Caspio-Mar Nero, con Russia, paesi occidentali, Iran, Turchia. Infine, merita attenzione l'analisi della criminalità nel paese caucasico, problema che si intreccia con quello della diffusa corruzione e dell'ancora poco chiara minaccia terroristica.

Si è già detto dell'impressionante aumento del Pil azero: 27% nel 2007. Il problema è che tale aumento è troppo dipendente dal settore degli idrocarburi, e se quest'ultimo non beneficerà di adeguati investimenti e di corretta gestione, l'attuale espansione potrebbe, nel giro di pochi decenni, diventare un lontano ricordo.

È anche doveroso ricordare che il 20 luglio 2007 si sono tenute elezioni, ovviamente non riconosciute da Baku, nell'*enclave* armena del Nagorno-Karabakh<sup>25</sup>, che hanno visto trionfare Bako Saakyan, ex capo dei servizi di sicu-

---

<sup>25</sup> In «Oxford Analytica», July 20, 2007, <http://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=ES135925>.



## ISPI

rezza armeni della regione. L'Ue e l'Osce non riconoscono queste consultazioni, e continuano invece a premere per nuovi negoziati insieme al cosiddetto "Gruppo di Minsk".

### 3.2.1 Il settore energetico, chiave della crescita azera

I due progetti *upstream* più importanti del settore energetico azero sono quello dei campi petroliferi di Azeri-Chirag-Guneshli e dei giacimenti gassosi di Shah Deniz. Per il momento, compagnie straniere fra cui l'Exxon Mobil statunitense e la russa LukOil non sono riuscite a trovare riserve commercializzabili nei blocchi di Zafar-Mashal e Yalama, fatto che potrebbe diminuire di molto le prospettive del settore petrolifero azero nei prossimi anni.

Nonostante queste difficoltà, l'Azerbaijan è tornato fra i protagonisti della produzione petrolifera mondiale dalla fine degli anni Novanta. Secondo le stime della British Petroleum, il paese sarà annoverato presto fra i primi 15 produttori mondiali. Nel 2006 è stato inaugurato l'oleodotto che collega Baku alla Turchia (Ceyhan) attraverso il territorio georgiano, e nel 2007 è stata la volta del progetto parallelo, il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum. Le due opere, fortemente volute da Stati Uniti, Regno Unito e Turchia contro l'opposizione russa e di fronte alle esitazioni europee, hanno rilanciato il ruolo azero nella geopolitica energetica.

L'Azerbaijan dichiara di possedere fra i sette e i tredici miliardi di barili di petrolio, cioè fra lo 0,6 e l'1% delle riserve mondiali. Inoltre Baku afferma di controllare 48 miliardi di metri cubi di gas naturale (0,8% delle riserve mondiali). A fine 2007 il livello di produzione si attestava su circa 850.000 barili di petrolio al giorno, e secondo le previsioni raggiungerà il milione di barili giornalieri entro il 2010. Per quanto riguarda il gas, la produzione annua era nel 2007 di circa sei miliardi di metri cubi, che dovrebbe aumentare a 10 miliardi già alla fine del 2008, permettendo a Baku di diventare esportatore netto<sup>26</sup>.

Il settore degli idrocarburi, data la sempre maggiore richiesta mondiale e data la crescente attenzione di vari attori regionali e globali alle riserve del Mar Caspio, è stato oggetto di un grande flusso di investimenti esteri. I tre campi *off-shore* del complesso Acg (Azeri-Chirag-Guneshli) contengono 5,4 miliardi di barili di petrolio. Dal 1994 la compagnia statale Socar e l'Azerbaijan International Operating Company (Aioc), consorzio internazionale, stanno lavorando ai giacimenti.

Secondo le stime, dagli attuali 800.000 barili di petrolio al giorno, si passerà a estrarre dal complesso Acg un milione di barili al giorno nel 2010, ma ciò rappresenterà anche il picco, per cui dall'anno successivo in poi ci si aspetta un declino nella produzione.

Quanto al gas naturale di Shah Deniz, con i suoi 600 milioni di barili di gas condensato e le riserve di gas naturale di 15-35 trilioni di metri cubi, parliamo di uno dei giacimenti più importanti scoperti negli ultimi 20 anni. Nel 2007 la produzione di Shah Deniz è stata di 2,8 miliardi di metri cubi contro i 7 auspicati

---

<sup>26</sup> Per i dati sulle riserve del Caspio si veda la sintesi dell'Eia, <http://www.eia.doe.gov/cabs/Caspian/Background.html>.

all'inizio del decennio. Le stime di British Petroleum parlano di un possibile aumento a 10 miliardi di metri cubi entro il 2009 e addirittura 28 miliardi entro il 2015. La storia recente, però, invita alla prudenza, dato che le precedenti previsioni non si sono avverate.

La compagnia statale Socar ha anche il controllo dei giacimenti gasiferi di Bakhar, la cui produzione annua è al momento di 2,5 miliardi di metri cubi annui, la metà di quella totale nazionale.

L'apertura del Btc ha convogliato parte del petrolio estratto dalle compagnie straniere in questo nuovo oleodotto e non più nel Baku-Novorossiisk (porto russo sul Mar Nero), meno conveniente. Altre linee importanti sono la Baku-Supsa e la Baku-Batumi, terminali georgiani sul Mar Nero.

Nel periodo preso in considerazione dal presente studio, il ruolo azero nella politica energetica è andato aumentando d'importanza, come si evince anche dal forte interesse russo, tramite Gazprom, per l'acquisto di gas azero a prezzo di mercato. D'altronde, dal 2006 al 2008 la produzione di petrolio è aumentata da 32,5 a 42,8 milioni di tonnellate e quella di gas da 6,3 a 10,3 miliardi di metri cubi (stima per il 2008). Il clima politico per gli investimenti stranieri nel settore è andato migliorando, al contrario di quanto avvenuto in Russia e, in parte, in Kazakhstan.

Restano due sfide principali: la prima è quella dell'esplorazione e lo sfruttamento di altri giacimenti *off-shore* nel Caspio, senza i quali sarà impossibile superare lo scoglio del picco dei giacimenti già in uso; la seconda è l'uso della ricchezza affluita, per ora a vantaggio unicamente di una ristretta cerchia di "oligarchi", con conseguenze sociali non facili da governare.

### 3.2.2 Il controllo dello stato: giornalisti e oppositori nel mirino

Specialmente nella seconda metà del 2007, il governo ha dato vita a una dura campagna repressiva contro il dissenso. A farne le spese sono stati soprattutto i giornalisti di organi di stampa indipendenti<sup>27</sup>. Gli episodi hanno segnalato la volontà di Aliyev di azzerare le voci contrarie alla sua leadership nel periodo precedente la campagna elettorale per le presidenziali del 15 ottobre 2008.

È emerso come Aliyev consideri i media indipendenti una minaccia alla propria autorità. Tali media hanno interferito con la linea politica del presidente in due modi principali. In primis, non hanno seguito i media statali, schierati massicciamente con Aliyev, nel presentare fatti di politica interna e internazionale; in secondo luogo hanno cercato di mettere in evidenza episodi di corruzione e cattiva gestione amministrativa che avevano coinvolto funzionari vicini alla presidenza.

Fra l'ottobre e il novembre 2007 tre giornalisti sono stati arrestati o condannati alla detenzione. Eynulla Fatullayev, editore dei giornali Gyundelik Azerbaijan e Realny Azerbaijan, condannato a otto anni e mezzo di carcere con le accuse di

---

<sup>27</sup> Freedomhouse, *Ideals vs. Reality - Human Rights and US Foreign Policy: The Cases of Azerbaijan, Cuba, and Egypt*, [http://www.freedomhouse.org/uploads/press\\_release/JW\\_testimony\\_3countries\\_11jul07.pdf](http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/JW_testimony_3countries_11jul07.pdf).

terrorismo, incitamento all'odio etnico ed evasione fiscale. I suoi due giornali erano noti per riferire episodi di corruzione in ambito governativo.

Il 6 novembre era la volta di Nazim Quliyev, redattore capo del giornale Ideal, accusato di aver insultato un manager prominente della compagnia statale di distribuzione del gas. Quliyev è stato condannato a due anni e mezzo di carcere. Poi, il 10 novembre, l'editore del quotidiano Azadlyg Ganimet Zahidov, fermo critico di Aliyev, dopo una lite per strada, di cui pare egli stesso fosse stato vittima in quanto aggredito, è stato arrestato con l'accusa di "teppismo", che prevede pene fino a sei anni di carcere<sup>28</sup>.

In tutto, nel corso dell'anno 2007, nove giornalisti critici con il regime sono finiti in carcere. Gli Stati Uniti e l'Osce hanno protestato con alcune note, ma non hanno ottenuto alcun effetto concreto. La realtà dei fatti ha dimostrato che l'Occidente, pur ufficialmente impegnato nella difesa dei diritti civili e politici e dei diritti umani in generale, ritiene potenzialmente dannoso alzare il livello di tensione con Aliyev, partner irrinunciabile per i progetti energetici, soprattutto in una fase in cui Mosca sta cercando di riacquistare "quote di influenza" nella regione transcaucasica.

Proprio il confronto con Russia e Cina, in generale, nell'area caucasica e centrasiatrica, pone Usa e Ue in una difficile condizione. Mosca e Pechino, infatti, non avanzando particolari pretese in materia di democrazia, liberalismo e diritti umani, possono concentrare i propri rapporti bilaterali con i paesi ex-sovietici su temi economici, in particolare energetici (stessa dinamica in atto, per esempio, nei rapporti fra Cina e Sudan, Angola e Nigeria in Africa).

Forti pressioni sul lato dei diritti tendono a spostare le classi dominanti dei paesi ex-sovietici verso Russia e Cina, sebbene la tendenza in atto da parte di queste piccole e medie potenze regionali sia quella di attuare una politica estera "multi-vettoriale", basata cioè su un approfondimento della cooperazione sia con i paesi occidentali, sia con Russia, Cina e anche Turchia e Iran.

La politica estera azera negli ultimi due anni sembra essersi incamminata lungo questa direzione, così come quella turkmena di recente, strada intrapresa da qualche anno dal presidente kazako Nursultan Nazarbayev.

Il governo azero ha proseguito nella repressione del dissenso attraverso una combinazione di metodi intimidatori (pestaggi, perquisizioni, arresti) e di processi condotti almeno formalmente nel rispetto della legge, soprattutto per schivare le accuse di dispotismo e di metodi dittatoriali.

In gran parte dei casi, la repressione è accompagnata da un'immediata dichiarazione pubblica delle motivazioni: si va da presunte violazioni di licenze di stampa o di trasmissioni radio-televisive (anche la Bbc e Voice of America sono state colpite da questi provvedimenti nel 2006), allo sfratto dagli edifici occupati dalle case editrici – edifici spesso di proprietà statale – per presunte mancanze nel pagamento degli affitti. Inoltre, spesso sono fornite interpretazioni degli articoli che mettono in evidenza, in modo fraudolento, il presunto incitamento all'odio o al

---

<sup>28</sup> Su questi fatti cfr., *Azerbaijan: State control grows but may backfire*, in «Oxford Analytica», December 13, 2007.

terrorismo ivi contenuto. Infine, a volte i giornalisti sono accusati di aver commesso varie infrazioni della legge, dal possesso di droga ad atti teppistici, ecc.).

In altri casi, tuttavia, le tattiche impiegate sono state più brutali e hanno coinvolto la partecipazione del ministero per la Sicurezza Nazionale. Si sono verificati omicidi di oppositori avvenuti in circostanze poco chiare, pestaggi, molestie, rapimenti, arresti senza motivo, minacce di vario tipo e pressioni su membri della famiglia del giornalista o dell'oppositore politico preso di mira.

Sarebbe tuttavia errato pensare che l'unico volto del dissenso in Azerbaijan sia quello dei media indipendenti. Non va dimenticato che la struttura politica del paese è in gran parte basata su clan rivali. Alcuni membri di questi gruppi di potere, precedentemente cooptati da Aliyev, sono poi stati estromessi dal territorio nazionale dopo la scoperta di trame politiche antigovernative.

In quanto ai partiti politici, nonostante la costante pressione, molto spesso minacciosa o brutale, da parte dei clan del presidente, alcune formazioni d'opposizione sono riuscite a rimanere a galla. Alle elezioni del 2005 a sfidare il Partito del nuovo Azerbaijan (del presidente Aliyev) erano i tre partiti dell'Alleanza "Libertà", cioè il Partito dell'eguaglianza, il Partito del fronte popolare e il Partito democratico azero.

Di particolare importanza sono però alcuni gruppi la cui origine è più religiosa che politica, e che hanno trovato nell'Iran, in particolare, ma anche (nel caso di gruppi sunniti, comunque minoritari) nell'Arabia Saudita e nella Turchia degli appoggi esterni. Non è un caso che l'Iran sia implicato nelle vicende azere. Il vasto territorio iraniano incorpora una parte dell'Azerbaijan storico e parte della classe dominante iraniana è di origine azera.

Nonostante il fatto che la grande maggioranza degli azeri sia sciita, l'Iran non per questo considera Baku il proprio partner di riferimento privilegiato in Caucaso meridionale. Anzi, negli anni Novanta Teheran ha spesso espresso il proprio sostegno diplomatico all'Armenia, soprattutto in quanto sospettoso dell'avvicinamento azero agli Stati Uniti e delle ambizioni di Baku nella geopolitica dell'energia del Mar Caspio.

La questione che si pone, per la stabilità politica azera, è quella di capire se i gruppi di matrice religiosa possano saldarsi con componenti sociali e politiche azere desiderose di rovesciare il regime di Aliyev nel prossimo futuro. Data l'oggettiva debolezza politica di tali formazioni, non è da escludere una pericolosa deriva violenta, dettata da frustrazione e da necessità di fuoriuscire dall'anonimato. Ciò conduce a interrogarsi sul problema del terrorismo in Azerbaijan.

### 3.2.3 La minaccia terroristica: una questione non ancora chiara

Il 29 ottobre 2007 il ministero per la Sicurezza Nazionale azero ha diramato un comunicato in cui si afferma che le forze di sicurezza del paese caucasico hanno «sventato un attentato terroristico» contro le ambasciate statunitense e britannica a

## ISPI

Baku. Le forze di sicurezza nell'occasione hanno ucciso un sospetto e arrestato diverse persone coinvolte nel "complotto"<sup>29</sup>.

Le fonti governative parlano di un gruppo di "wahhabiti" che avrebbe anche incluso un membro dell'esercito azero, il luogotenente Kamran Asadov, responsabile del trasferimento al gruppo terroristico di 20 granate, un fucile mitragliatore, quattro fucili d'assalto e munizioni.

È importante precisare che il termine "wahhabita" nel contesto transcaucasico ma anche in quello nord caucasico (nella Federazione russa) non va inteso propriamente, nel senso religioso del termine, come indicante i seguaci della scuola salafita di origine saudita. In Azerbaigian, come altrove nella regione caucasica, con "wahhabita" si intende, sin dai tempi dell'Unione Sovietica, qualsiasi gruppo di estremisti islamici intenzionato a combattere lo stato con mezzi violenti e con propaganda anti-sistemica.

Già negli anni precedenti, Baku aveva parlato di una minaccia terroristica di origine religioso-estremista, che in tutte le occasioni era stata contrastata con successo dalle forze di sicurezza del paese. Tuttavia, restano dei lati oscuri nella vicenda del 29 ottobre scorso come in quelle degli anni precedenti. Non è chiara né la provenienza degli attentatori, né la loro strategia. Fonti occidentali sono propense ad attribuire i tentativi d'attentato a gruppi esteri, ma alcuni analisti hanno comunque messo in dubbio l'origine cecena degli attentatori – ipotesi che era stata formulata in quanto i guerriglieri ceceni avevano a lungo utilizzato il territorio azero durante la guerra con le truppe di Mosca negli anni Novanta.

Nell'ipotesi in cui gli attentatori fossero stranieri, occorre domandarsi quali fossero i loro interessi e a quali potenze esterne fossero legati. In mancanza di prove, è molto difficile dare un'interpretazione credibile in tal senso.

Un'altra ipotesi, avanzata da alcuni analisti occidentali, è che le autorità azere abbiano volutamente esagerato la portata delle azioni di qualche gruppo di oppositori in modo da far percepire una minaccia islamista contro la stabilità del regime azero, in un momento in cui le critiche nei confronti della mancanza di democrazia nel paese stavano facendosi più insistenti, soprattutto in vista dell'appuntamento elettorale dell'ottobre 2008.

### 3.3 Prospettive

Nella primavera 2008, l'attenzione si è nuovamente spostata sull'economia e in particolare sull'inflazione. In termini reali l'economia azera è quella che ha conosciuto una crescita maggiore nel mondo, con il 27%, nel 2007, ma l'inflazione è aumentata del 17%. Baku ha proceduto alla creazione del Fondo statale per il petrolio (Sofaz), una struttura concepita per l'accumulo dei guadagni derivanti dalla vendita del petrolio, impedendone quindi la spesa rapida. In aprile, il fondo aveva già raggiunto i 3,3 miliardi di dollari.

---

<sup>29</sup> Strategic Forecasting, October 29, 2007, [http://www.stratfor.com/analysis/azerbaijan\\_thwarted\\_militant\\_islamist\\_plot](http://www.stratfor.com/analysis/azerbaijan_thwarted_militant_islamist_plot).

Uno dei problemi per l'Azerbaijan è che l'economia non può assorbire tali flussi di denaro in breve tempo. Il Sofaz e le riserve della Banca dell'Azerbaijan (Nba) hanno quindi al momento un ruolo di primaria importanza, soprattutto perché la ricchezza accumulata potrà essere reinvestita in altri settori da quello energetico. È infatti questa la chiave di volta per l'economia azera: quella di appaiare riforme liberalizzatrici e maggiore trasparenza allo sviluppo di settori quali il terziario.

Di fronte all'enorme tasso di crescita e all'inflazione galoppante, il Fondo monetario internazionale ha raccomandato la diminuzione della spesa pubblica per non surriscaldare ulteriormente l'economia. Il governo, tuttavia, ha già annunciato una spesa pubblica di oltre 13 miliardi di dollari contro i circa 7 dell'anno precedente, il che lascia prevedere che i problemi legati al surriscaldamento dureranno ancora – e investiranno il paese proprio durante la campagna elettorale delle presidenziali. Ovviamente, Aliyev spera, con le misure espansive nella spesa pubblica, di guadagnare consenso con politiche che possano alleviare le condizioni dell'ampia fascia di popolazione che vive al di sotto del livello di povertà.

In attesa della campagna elettorale e di una, comunque, molto probabile riconferma di Aliyev nel prossimo ottobre, i principali nodi della politica e dell'economia azera rimangono i seguenti:

- a. sul piano interno, l'assenza di pluralismo, di vera libertà d'espressione e di trasparenza nel funzionamento della giustizia;
- b. sul piano internazionale, la questione del Nagorno-Karabakh, con il pericolo che, per distogliere l'attenzione dai problemi interni, la leadership azera possa tentare di forzare la situazione, anche grazie alle nuove capacità militari di cui si sta dotando;
- c. sul piano economico, la disparità fra il settore energetico (considerato anche favorevole agli investimenti esteri) e gli altri (ancora molto chiusi e spesso sotto-sviluppati), la mediocrità delle infrastrutture e il problema dell'inflazione.

## 4 Georgia

### 4.1 Quadro generale

A partire dal crollo dell'Urss, la Georgia, raggiunta l'indipendenza, ha dovuto incessantemente lottare per proteggere la propria integrità territoriale<sup>30</sup>. A causa dei conflitti con le repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossetia del Sud, protrattisi fra il 1990 e il 1993, con particolare violenza nel 1992-93, Tbilisi aveva perduto *de facto* la sovranità sui due territori anche prima della drammatica svolta del 2008, con il conflitto russo-georgiano e il riconoscimento da parte russa dell'indipendenza delle due regioni. Inoltre, la Georgia ha anche dovuto fare i conti con una crisi nella regione dell'Agia, confinante con la Turchia.

---

<sup>30</sup> *Sentinel Security Assessment - Georgia*, [www.janes.com](http://www.janes.com).

Inoltre, l'evoluzione in senso filo-atlantista della politica georgiana, soprattutto dopo il 2003, è stata la base del grave inasprimento dei rapporti con la Russia, da cui la Georgia dipende in gran parte per l'approvvigionamento energetico.

Dopo la "rivoluzione delle rose" del 2003 che ha portato al potere Mikheil Saakashvili, nato nel 1967 ed educato dapprima a Kiev, durante gli ultimi anni dell'Urss, e poi negli Stati Uniti, i rapporti con Mosca sono peggiorati sul piano politico, diplomatico e militare fino a sfociare nella guerra aperta. Oltretutto la perdita di influenza di personaggi come Zurab Zhvania, ex primo ministro, e Nino Burjanadze, ex ministro degli Esteri, hanno ulteriormente caratterizzato il gruppo di potere riunito attorno alla figura di Saakashvili come anti-russo.

Saakashvili conta sull'appoggio statunitense ed è un fervente sostenitore dell'adesione del proprio paese alla Nato. Il governo georgiano, peraltro, ha un ministro specificamente addetto alle questioni della "integrazione euro-atlantica". Dopo il vertice della Nato di Bucarest del 3-4 aprile 2008, le possibilità che Tbilisi venga integrata nella Nato entro la fine del decennio sembravano diminuite<sup>31</sup>. Dopo il conflitto russo-georgiano, tuttavia, la questione ha assunto un'importanza politico-diplomatica e strategica ancora più grande, e la Nato stessa è al momento spaccata riguardo l'opportunità di integrare Tbilisi<sup>32</sup>.

L'integrazione del paese transcaucasico nell'organizzazione atlantica è ancora possibile, ma probabilmente non nei tempi precedentemente auspicati da Saakashvili e da alcuni decisori statunitensi, il che indebolisce la posizione del presidente georgiano.

Sul piano interno, il potere georgiano soffre di un'evidente contraddizione fra il programma apertamente filo-occidentale e filo-europeo e la realtà di un'autorità molto accentratrice, debolmente riformista in campo sociale e culturale, che non esita a reprimere duramente gli oppositori e a controllare anche pesantemente i mezzi di comunicazione. Tutto ciò, unito a una situazione economica non certo fra le più rosee, crea un'instabilità politico-sociale che potrebbe rivelarsi molto pericolosa anche sul piano regionale.

Il presidente Saakashvili non ha esitato, infatti, a ricorrere al nazionalismo riferendosi alla questione abkhaza e sud-osseta, soprattutto nei periodi in cui la propria leadership all'interno subiva dei colpi d'immagine dovuti al malcontento popolare. Se nei giorni del conflitto armato con Mosca l'opposizione – di per sé debole – ha anteposto la solidarietà nazionale alla polemica contro il giovane leader, è però evidente che nei prossimi mesi Saakashvili dovrà fare i conti con critiche aspre. Anche perché la sua gestione del conflitto sud-osseto si è fin da subito prestata a contestazioni molto dure<sup>33</sup>.

Nonostante questi problemi, e nonostante la non sufficiente correttezza e trasparenza delle ultime tornate elettorali, nella prima metà del 2008 Saakashvili e

---

<sup>31</sup> XINHUA, April 3, 2004, [http://news.xinhuanet.com/english/2008-04/03/content\\_7913960.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2008-04/03/content_7913960.htm).

<sup>32</sup> Si veda per esempio *NATO Bolsters Links with Tbilisi*, in «Financial Times», September 16, 2008; *The West Begins to Doubt Georgian Leader*, in «Der Spiegel», September 15, 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,578273,00.html>.

<sup>33</sup> B. WHITMORE, *South Ossetia At Front Of New East-West Conflict?*, Radio Free Europe/Radio Liberty, August 9, 2008, <http://www.rferl.org/content/Article/1189793.html>.

il suo Movimento nazionale hanno ottenuto un doppio trionfo. Dapprima, in gennaio, nelle elezioni presidenziali anticipate decretate dallo stesso presidente dopo dure proteste di piazza, Saakashvili ha visto riconfermarsi il mandato con il 53% dei suffragi (risultato molto contestato da ampie parti della società civile georgiana). Poi, nel maggio scorso, con le elezioni parlamentari, il Movimento nazionale si è assicurato ben 120 seggi su 150 con il 59,2% delle preferenze.

Il turbolento periodo politico interno compreso fra tutto il 2007 e maggio 2008 si è quindi chiuso con la continuità del potere emerso con la cosiddetta “rivoluzione delle rose” e con il dominio politico di Saakashvili. Restano tuttavia tutti i fattori dell’instabilità politica georgiana: le questioni regionali con i due conflitti latenti in primis, il ruolo russo e la competizione geostrategica fra Mosca e Nato, e i problemi socio-economici che Saakashvili, per il momento, non solo non ha saputo risolvere ma se possibile ha contribuito a esasperare.

#### 4.2 Il 2007: un anno turbolento

La vita politica georgiana nel 2007 è stata segnata da una crescente tensione all’interno, dovuta a molteplici cause. In primo luogo, i gruppi dell’opposizione al Movimento nazionale di Saakashvili hanno cercato di reagire alla propria crescente marginalizzazione ricorrendo frequentemente alla piazza.

In ragione delle riforme e dei tagli di bilancio, un consistente numero di ex burocrati e circa 40.000 funzionari di polizia, perduto il posto di lavoro, si sono uniti all’opposizione. Al contempo, molti pensionati e agricoltori, scontenti per la politica economica del governo, così come i viticoltori colpiti dall’embargo sul vino imposto dalla Russia, hanno manifestato il proprio malcontento.

A tutto questo si è aggiunta la drammatica situazione nelle repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossetia del Sud, dove i guerriglieri, forti del sostegno russo (sebbene non ufficiale), hanno sistematicamente frustrato i tentativi di Saakashvili di riportare i due territori ribelli sotto il controllo di Tbilisi<sup>34</sup>.

Durante il 2007 la crescita del Pil georgiano è stata del 12,4% rispetto al 9,4% dell’anno precedente, a parità di tasso d’inflazione (9,2%). Il tasso di disoccupazione, tuttavia, si è mantenuto al di sopra del 12,5%. Nonostante le trionfistiche dichiarazioni dell’amministrazione Saakashvili, i progressi nell’economia non hanno fatto sentire il loro beneficio in ampi strati di popolazione, aumentando così ulteriormente il malcontento.

Il governo ha comunque cercato di mantenere salari relativamente alti per funzionari governativi, polizia e forze armate, il cui malumore è potenzialmente molto pericoloso per la stabilità dello stato caucasico. Altre priorità economiche sono state la spesa militare, sia per far fronte alle sfide interne, sia anche per dare il via alla necessaria modernizzazione delle forze armate, senza la quale ogni speranza di integrazione nella Nato risulterebbe vana.

---

<sup>34</sup> V. SOCOR, *Russia moves toward open annexation of Abkhazia, South Ossetia*, in «Eurasia Daily Monitor», April 18, 2008, [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2372984](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372984).



Altro punto dolente, come in tutti i paesi dell'area, sono le infrastrutture e le vie di comunicazione, ancora sotto sviluppate e, di conseguenza, inadeguate nel sostenere una crescita economica equilibrata e dagli effetti benefici per le regioni periferiche.

L'incapacità dell'amministrazione Saakashvili di far beneficiare della crescita larghe fasce di cittadinanza, appaiata al suo stile sempre più arrogante e autocratico e alla invero insufficiente applicazione della *rule of law* hanno preparato il terreno per le dure proteste del periodo fra novembre 2007 e gennaio 2008.

Come è stato fatto notare, per Saakashvili e i suoi la democrazia sembra essere più un obiettivo finale che non un processo; un fine più che un mezzo; con il risultato che la società georgiana si trova nella paradossale situazione di subire gran parte degli svantaggi dell'autocrazia, imposti per il bene della democrazia.

Sulla strada della modernizzazione del paese, Saakashvili ha pensato bene di sacrificare la *rule of law* e ha spesso chiuso gli occhi di fronte a palesi infrazioni e violenze da parte delle forze di polizia e delle forze armate. Inoltre, in campagna elettorale ha predisposto una tattica basata sulla marginalizzazione o addirittura sulla chiusura degli organi di stampa critici verso il presidente, o apertamente schierati con l'opposizione. Nell'autunno del 2007, inoltre, l'arresto dell'ex ministro della Difesa Irakli Okruashvili, uomo politico ancora popolare in Georgia, ha causato rabbia e indignazione<sup>35</sup>.

Ciò nonostante, occorre, per dovere di obiettività e completezza, richiamare brevemente in quale stato Saakashvili abbia ereditato il paese nel 2003-2004, cioè fra la "rivoluzione delle rose" e le elezioni presidenziali del 2004, stravinte da Saakashvili con addirittura il 90% dei consensi. Nella nazione caucasica dominava una burocrazia corrotta e inefficiente, l'economia era in declino, vi erano tre repubbliche secessioniste (la terza, l'Agiaria, è stata riportata effettivamente sotto il controllo di Tbilisi proprio da Saakashvili, con mezzi politici e non militari nel 2004).

La nuova dirigenza, in quattro anni, è riuscita a ridurre il peso della burocrazia statale e ad aumentarne l'efficienza – pur se al prezzo di tagli al personale che certamente portano con sé anche dissenso. Inoltre, sono stati compiuti passi in avanti nella lotta alla corruzione.

In politica estera, l'insistenza di Saakashvili nel proporsi come partner privilegiato degli Stati Uniti e nel cercare l'integrazione nella Nato ha ovviamente esasperato le relazioni con Mosca; tuttavia, ha anche contribuito ad aumentare il flusso di investimenti esteri soprattutto dai paesi occidentali.

In seguito alle proteste, culminate soprattutto nel novembre 2007 con gruppi dell'opposizione coordinati (Coalizione dell'opposizione unita, laburisti, cristiano-democratici e due partiti repubblicani), Saakashvili ha optato per la dichiarazione dello "stato d'emergenza", che ha finito per protrarsi durante la campagna elettorale per le presidenziali del 5 gennaio 2008.

In questo frangente, particolarmente pesante è stata la pressione delle forze di sicurezza sui gruppi dell'opposizione, accusati di fomentare proteste violente, mentre il principale organo d'informazione dell'opposizione, il canale televisivo

---

<sup>35</sup> *Georgia holds president's ex-ally*, BBC, September 27, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7017241.stm>.

Imedi, è stato addirittura chiuso, privando lo schieramento anti-Saakashvili del proprio strumento di comunicazione più importante. Inoltre, secondo alcune fonti l'amministrazione Saakashvili avrebbe "spinto", o addirittura costretto, molti soggetti privati che finanziavano organi dell'opposizione, a convogliare gli aiuti finanziari verso il partito del presidente.

#### **4.3 Il 2008: dalle presidenziali alle parlamentari. Dominio e debolezza di Saakashvili**

Il 27 novembre 2007, in un clima di proteste marcato anche da scontri violenti con la polizia, Saakashvili decideva di rassegnare le proprie dimissioni, aprendo la via a elezioni presidenziali anticipate. Il voto, fissato per il 5 gennaio, si è svolto sotto gli occhi di molti osservatori internazionali, che hanno considerata valida la consultazione. L'opposizione, tuttavia, ha contestato le irregolarità della campagna elettorale.

Saakashvili si è imposto con il 53,47% dei voti, rispetto al 90% ottenuto nel 2004, ma tanto è bastato a mantenere la propria leadership. Levan Gachechiladze, uomo politico e businessman, leader del "Nuovo partito conservatore", ha infatti ottenuto solo il 25,69% delle preferenze.

Insieme all'elezione presidenziale i georgiani sono anche stati chiamati a pronunciarsi, per via referendaria, sulla possibile adesione del proprio paese alla Nato. Il 61% degli aventi diritto si è pronunciato favorevolmente, fatto che ha rafforzato le speranze di Saakashvili di ottenere il *Membership Action Plan* già al vertice atlantico di Bucarest del 3 e 4 aprile.

Il fatto politicamente più rilevante delle presidenziali di gennaio è stato l'insuccesso del presidente a Tbilisi. Ciò segnala infatti una perdita di consenso fra intellettuali, classe media, studenti e funzionari. Nonostante l'egemonia degli ultimi anni, emergono quindi delle debolezze nel potere di Saakashvili, dovute ai motivi spiegati nel precedente paragrafo.

Anche il periodo del voto ha influito sulla perdita di consensi del presidente: il freddo inverno georgiano ha aumentato il malumore per le difficoltà nella fornitura di energia (problema annoso in Georgia), e a ciò si è aggiunta la spirale inflazionistica che ha colpito i beni di prima necessità in tutto il mondo – ma che è ovviamente sentita in modo particolarmente pesante dalle fasce meno abbienti.

I cittadini georgiani non hanno mancato di notare come il grande afflusso di investimenti esteri, propiziato dalle riforme liberali, dall'amicizia con Washington e dal corridoio energetico Btc/Bte, è servito più a rimettere in sesto vecchie infrastrutture, aumentare la spesa militare e mantenere i costi della politica, che non invece ad alleviare la sperequazione sociale.

La promessa di Saakashvili di spendere più per programmi sociali, in campagna elettorale, ha forse limitato le perdite in termini di voti, ma evidentemente non nella capitale.

Nonostante questi problemi, la vittoria di Saakashvili ha prontamente dato il via a un nuovo gabinetto governativo con il primo ministro Lado Gurgenidze in grado di annunciare la composizione del nuovo governo già il 25 gennaio. La compagine, composta prevalentemente da politici di orientamento moderato e da tecnocrati,

## ISPI

sarebbe stata chiamata ben presto alla prova del fuoco, con le elezioni parlamentari previste per maggio 2008.

I dossier più urgenti per l'asse Saakashvili-Gurgenidze erano la lotta alla disoccupazione e all'insicurezza sociale, la continuazione delle riforme liberali, la normalizzazione dei rapporti fra forze di sicurezza e società dopo le violenze del 2007, e in campo internazionale e militare le questioni di Abkhazia, Ossetia del Sud e relazioni russo-georgiane.

Nel nuovo governo spiccavano i ruoli di tecnocrati di Sandro Kvitashvili, alleato e amico di Gurgenidze, al posto di ministro della Salute e per le Questioni sociali; Ekaterine Sharashidze, ex capo dell'amministrazione presidenziale e ora ministro dell'Economia; Nika Gilauri al ministero delle Finanze.

Al contempo, Kakha Bendukidze, ex responsabile delle riforme economiche, accusato ripetutamente di corruzione e attività illegali da parte dell'opposizione, è stato esautorato.

Al ministero degli Esteri, al posto di Nino Burjanadze, figura-chiave della politica georgiana dopo la "rivoluzione delle rose", considerato in grado di mantenere rapporti anche con Mosca, è stato chiamato David Bekradze, noto come personaggio moderato.

Il periodo che separava le presidenziali dalle parlamentari è stato segnato da alcune dinamiche politiche che hanno largamente influenzato l'esito del voto di maggio. Innanzitutto, nonostante il malcontento in aumento, l'Opposizione unita ha deluso le aspettative dei suoi sostenitori. Ha mostrato una certa debolezza e non ha saputo articolare una proposta politica coerente. Dopo il voto del 5 gennaio, ha mancato di coordinamento come, ad esempio, quando ha convocato due diversi scioperi della fame, con piattaforme diverse.

In secondo luogo il Partito repubblicano ha lasciato la coalizione delle forze d'opposizione, seguito poi dai laburisti.

In terzo luogo, le modifiche alla legge elettorale in senso più proporzionale, inizialmente proposte dagli oppositori, hanno finito per favorire il Movimento nazionale di Saakashvili soprattutto perché l'opposizione non si è presentata in parlamento nei giorni cruciali della discussione, lasciando quindi campo libero agli emendamenti proposti dalla maggioranza.

La metà dei seggi (75 su 150) sarebbe stata assegnata tramite circoscrizioni uninominali, ma tali circoscrizioni sono diseguali fra loro, in un modo che favorisce sistematicamente il Movimento nazionale.

In febbraio, peraltro, moriva a Londra, a causa di un attacco cardiaco, l'uomo d'affari Badri Patarkatsishvili<sup>36</sup>, figura che godeva di una certa popolarità in Georgia nonostante fosse parte degli "oligarchi" (e fosse stato legato al controverso oligarca russo Boris Berezovskij). Sulla morte di Patarkatsishvili sono anche state avanzate ipotesi di complotto ai suoi danni ordito dal potere georgiano, ipotesi comunque impossibili da verificare, almeno al momento.

---

<sup>36</sup> *Georgian billionaire opposition figure Patarkatsishvili dies, spokesman says*, in «International Herald Tribune», <http://www.iht.com/articles/ap/2008/02/13/europe/EU-GEN-GeorgiaOpposition.php>.

A tali fattori vi è anche da aggiungere che dopo l'ondata di proteste, la compagine governativa scelta da Saakashvili, includendo tecnocrati e moderati meno politicamente compromessi con la linea presidenziale degli anni 2004-2007, è riuscita a frenare l'emorragia di consensi soprattutto nelle aree al di fuori di Tbilisi.

L'appuntamento elettorale del 21 maggio ha quindi visto un nuovo successo per Saakashvili e il suo movimento, successo di grandezza inaspettata dati gli eventi dei 12 mesi precedenti<sup>37</sup>. Il Movimento nazionale si è assicurato addirittura 120 seggi su 150, lasciandone appena 16 all'Opposizione unita, sei ai laburisti, sei ai cristiano-democratici e due ai repubblicani.

Gli osservatori internazionali, anche in questa occasione, hanno rilevato delle scorrettezze nel voto, ma non in misura tale da renderlo illegittimo, spiazzando quindi l'opposizione che puntava al non riconoscimento dell'esito ufficiale.

Il risultato è però da considerarsi sproporzionato rispetto al reale consenso nel paese. Le divisioni politiche nel campo dell'opposizione e l'abilità degli uomini di Saakashvili nel rimodellare la legge elettorale sono stati due fattori-chiave della vittoria schiacciante del Movimento nazionale, tuttavia sul piano sociale restano i problemi emersi nel novembre 2007. Per Saakashvili, il cui consenso è in crisi in settori-chiave del paese, sarà di fondamentale importanza gestire il rapporto con l'opposizione in modo da non far precipitare la situazione, mettendo un freno alla deriva autocratica e autoritaria emersa nel 2007.

#### **4.4 La questione dell'Abkhazia e dell'Ossetia del Sud nel quadro dei rapporti con Russia e Nato**

Nel corso del summit dell'organizzazione Guam (Georgia-Ucraina-Azerbaijan-Moldova) tenutosi a Batumi, sul Mar Nero all'inizio dell'estate 2008, era emersa con forza la percezione strategica della geopolitica regionale da parte georgiana. Saakashvili si era infatti spinto fino a paragonare la situazione transcaucasica attuale a quella dell'Europa centro-orientale degli anni trenta del Novecento, evocando lo spettro degli accordi di Monaco del 1938.

Per il presidente georgiano, Mosca spinge per dividere l'Europa orientale e il Caucaso meridionale in sfere d'influenza, e le questioni dell'Abkhazia e dell'Ossetia del Sud sarebbero da considerare in tal senso, cioè come conflitti territoriali che possono essere utilizzati dalle grandi potenze per spartirsi l'influenza regionale. Saakashvili si riferiva al ruolo russo alla luce dell'ulteriore innalzamento della tensione in Abkhazia alla fine di giugno, in seguito a una nuova serie di incidenti (con esplosioni di bombe). Tale percezione della classe dirigente georgiana è stata ovviamente rafforzata dalla reazione militare russa al tentativo di Tbilisi di sottomettere i separatisti sud-osseti nell'agosto 2008<sup>38</sup>.

Al di là di paragoni storici di dubbia correttezza, resta il fatto che il rapporto fra centro e periferia in Georgia è drammaticamente conflittuale. Per riprendere il concetto di Saul B. Cohen, la Georgia è oggi, geopoliticamente, una sorta di

---

<sup>37</sup> *Georgia: Tensions persist despite UNM poll victory*, in «Oxford Analytica», May 27, 2008.

<sup>38</sup> Cfr. par. 1.1.1.

*shatterbelt*, cioè di “area di frattura”, in cui i conflitti locali e la competizione geo-strategica delle grandi potenze si intrecciano pericolosamente, e in cui l’integrazione politico-economica regionale è del tutto insufficiente per poter stabilizzare la situazione.

La linea dura di Saakashvili nei confronti delle due repubbliche secessioniste si è rivelata un boomerang. Nel 2006, Tbilisi lanciò una breve quanto inefficace operazione militare per disarmare le milizie abkhaze nell’area del Kodori Gorge, dove il governo centrale georgiano mantiene ancora in parte il controllo.

Tbilisi aveva poi installato nel Kodori Gorge i rappresentanti politici dei circa 200.000 georgiani cacciati dall’Abkhazia durante il conflitto dei primi anni Novanta, il che ha ulteriormente esasperato i rapporti con Sukhumi.

Come se non bastasse, Mosca ha coinvolto alcune imprese abkhaze legate ai separatisti nei lavori di preparazione per le Olimpiadi invernali di Sochi del 2014, legittimando di fatto le aspirazioni indipendentiste di Sukhumi. A ciò si è aggiunto anche il contesto europeo, che all’inizio del 2008 ha visto completarsi la secessione del Kosovo da Belgrado. Nonostante le dichiarazioni dell’Ue, per la quale il fatto «non costituisce un precedente», in Abkhazia l’evento è stato ovviamente letto con lenti diverse: quelle dell’aspirazione indipendentista.

Come in Abkhazia, negli ultimi anni anche in Ossetia del Sud la situazione era sempre rimasta molto tesa, sebbene questa regione sia più povera e meno strategicamente rilevante della prima.

Appariva sempre più evidente come la possibilità di pacificazione del contesto georgiano fosse legata a doppio filo alla questione dei rapporti Nato-Russia. Tbilisi, dal canto suo, non appariva per nulla in grado di avere la meglio forzando la situazione, essendo militarmente incapace di prevalere sui guerriglieri separatisti sostenuti da Mosca con *intelligence*, *expertise* e, a volte, con la forza aerea (si vedano a questo proposito gli incidenti di Tsitelubani nell’agosto 2007 e vari incidenti in Abkhazia negli ultimi due anni).

Tantomeno la Georgia appariva in grado di reggere alla forza d’urto della potenza militare russa, entrata pienamente in gioco nel conflitto l’8 agosto 2008. Da ciò scaturisce l’impressione di molti osservatori che la mossa di Saakashvili sia stata militarmente e strategicamente avventata, se non inspiegabile data la presenza di consiglieri militari statunitensi a Tbilisi.

Le Nazioni Unite, peraltro, in un rapporto datato 26 maggio 2008 avevano dato riscontro alle accuse georgiane di un attacco aereo russo contro un Uav (drone senza pilota) georgiano avvenuto il 20 aprile. Le prove raccolte mostrano un caccia russo, un Su-27 o un MiG-29 attaccare e distruggere con un missile l’Uav delle forze aeree georgiane. L’incidente faceva seguito agli eventi dell’11 marzo 2007, allorché elicotteri d’attacco russi Mi-24 avevano attaccato la zona del Kodori Gorge controllata, com’è detto, dalle truppe georgiane<sup>39</sup>.

Dopo la netta sconfitta militare contro i russi, la Georgia si trova oggi a essere sempre più dipendente dalla protezione occidentale e dall’evoluzione dei rapporti fra asse euro-atlantico e Mosca per la protezione della propria sovranità. Appare

---

<sup>39</sup> *Missiles and Rockets*, JANE’S, May 30, 2008.

del tutto improbabile che Tbilisi possa recuperare il controllo di Abkhazia e Ossetia del Sud; il problema più urgente è quindi – anche per l'Europa – quello di evitare una ripresa del conflitto militare aperto, che a questo punto potrebbe mettere di fronte Nato e Russia in modo diretto, con rischi evidentemente altissimi.

## **5 Conclusioni: l'Europa e le prospettive di cooperazione con i paesi del Caucaso meridionale**

Il quadro politico transcaucasico, come si è visto, è stato contrassegnato negli ultimi venti mesi da alcune tendenze politiche, sociali, economiche e strategiche di grande importanza sia per il futuro delle tre repubbliche, sia per Russia, Europa e Nato.

La questione del conflitto russo-georgiano, il problema della sicurezza energetica, quello dell'allargamento della Nato alla Georgia e quella dei conflitti latenti (ora, tranne quello del Nagorno-Karabakh, diventati conflitti aperti) hanno rappresentato i motivi d'interesse principali per l'Unione Europea e per l'Occidente in genere. Tutti i dossier appaiono, al momento, molto delicati, soprattutto a causa dell'importanza dei rapporti fra Europa e Russia. Mosca è fermamente opposta all'integrazione euro-atlantica della Georgia e ai progetti euro-americani di nuovi gasdotti che dall'area del Caspio utilizzerebbero il corridoio transcaucasico e la Turchia per eludere il territorio russo.

Per l'Europa, allargare la Nato potrebbe essere una garanzia di sicurezza solo se ciò non comportasse il peggioramento delle relazioni politico-diplomatiche e politico-strategiche con Mosca, esito che però appare scontato. In particolare, la moratoria russa del Trattato Cfe e la minaccia di sospensione del Trattato Inf sono due punti delicati dell'evoluzione dei rapporti politico-militari con la Russia. D'altro canto, cedere alle richieste russe e lasciare Armenia, Azerbaigian e Georgia nell'orbita russa non è un'opzione per l'Europa.

Finora, la Politica europea di vicinato (Pev) ha favorito l'avvicinamento delle tre repubbliche transcaucasiche all'Europa ma ha indubbiamente anche messo in mostra dei forti limiti. La recentissima iniziativa polacco-svedese di *Eastern Partnership* si propone più specificamente di «favorire la democrazia» nei tre paesi, così come in Ucraina, Bielorussia e Moldova, ma appare marcata dal troppo forte desiderio polacco di limitare l'influenza russa in Europa orientale.

Bruxelles, o meglio le nazioni più influenti dell'Ue che di fatto possono guidarla, hanno interesse a favorire un alto grado d'integrazione regionale nel Caucaso meridionale e a fare del Caucaso meridionale una zona di trasmissione virtuosa (politica ed economica) fra l'area euro-atlantica, quella nord-eurasiatica dominata da Mosca e quella medio-orientale. Per ottenere tale risultato, gli europei dovrebbero favorire la pacificazione completa del conflitto russo-georgiano e di quello azeri-armeni per il Nagorno-Karabakh, propiziare la diversificazione delle rotte energetiche e coinvolgere Turchia, Russia e Stati Uniti in negoziati multilaterali per trovare accordi nell'area non punitivi ma inclusivi. Un compito difficile, ma necessario, perché senza tale evoluzione si rischiano anni di alta instabilità in un'area sempre più importante per l'Europa e per le relazioni internazionali. E come la guerra russo-georgiana ha dimostrato, sottovalutare la portata dell'instabilità caucasica può facilmente rivelarsi un errore fatale.

## **Una nuova guerra fredda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia**

*Aldo Ferrari*

### **Introduzione**

Il breve conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, che comincia già a essere chiamato guerra d'Ossetia, ha definitivamente posto il Caucaso al centro dell'attenzione internazionale, in particolare di quella europea. L'importanza di questa regione è del resto progressivamente aumentata a partire dalla dissoluzione dell'Urss, in primo luogo per la sua crescente rilevanza nel transito delle fonti energetiche. A ciò si accompagna tuttavia una situazione di forte conflittualità interna, in parte derivante da dinamiche storiche locali, ma che in larga misura è alimentata da rivalità geopolitiche esterne. Dopo il 2001, infatti, il Caucaso in particolare quello meridionale ha visto da un lato una progressiva penetrazione statunitense, soprattutto in Georgia, dall'altro un forte ritorno della Russia di Putin dopo la crisi post-sovietica. Nel frattempo, anche l'Unione Europea ha iniziato a riservare sempre maggiore attenzione alla regione, inserendo nel 2004 Armenia, Azerbaigian e Georgia, nella Politica europea di vicinato<sup>1</sup>. I primi anni del nuovo millennio hanno visto le repubbliche del Caucaso meridionale conoscere un notevole, anche se diseguale, miglioramento economico, minacciato peraltro dalla permanenza dei conflitti inter-etnici dei primi anni '90, rimasti congelati, ma non risolti, per oltre un decennio. La ripresa – improvvisa, pur se preannunciata da chiari segnali nei mesi precedenti – di uno di questi conflitti ha determinato una forte contrapposizione tra l'Occidente e la Russia, evidenziando come il Caucaso costituisca oggi una vera e propria faglia geopolitica, estremamente pericolosa per gli equilibri internazionali. Dinanzi a una situazione così complessa, l'Unione Europea è chiamata a un ruolo di difficile mediazione, che deve però basarsi su una percezione chiara della realtà caucasica e dei propri interessi nella regione.

### **1 Una guerra inaspettata?**

Complice l'epoca agostana, molti sono rimasti sorpresi dalla repentinità e violenza del conflitto russo-georgiano in Ossetia meridionale. In realtà, dire che il fuoco co-

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo A. FERRARI, *Georgia, Armenia, Azerbaigian: una chance europea?*, ISPI Working Paper, novembre 2006, <http://www.ispionline.it>.

vava ancora sotto la cenere è persino eufemistico. I segnali di guerra erano ormai forti da anni, in realtà sin dopo l'elezione di Mikheil Saakashvili alla presidenza georgiana nel 2004. La nuova leadership affermatasi a Tbilisi dopo la cosiddetta "rivoluzione delle rose" ha in effetti esasperato delle tendenze politiche presenti in Georgia ancora prima della dissoluzione dell'Urss nel 1991. Queste tendenze consistono essenzialmente in un desiderio spasmodico di sottrarsi definitivamente al controllo della Russia e di avvicinarsi all'Occidente, affermando al tempo stesso una forte volontà di centralizzazione politica e nazionale quanto mai rischiosa in un paese caratterizzato dalla presenza di tre entità territoriali autonome (Abkhazia, Agiaria, Ossetia meridionale) nonché di forti minoranze nazionali prive di autonomia territoriale (armeni, azeri). Già durante la presidenza di Zviad Gamsakhurdia (1991-1992), un ex dissidente di forte impronta nazionalista, Tbilisi si rifiutò di aderire alla Csi e portò avanti una politica micro-imperiale ostile sia alla Russia sia alle minoranze etniche presenti sul suo territorio<sup>2</sup>. La Russia appoggiò allora le rivendicazioni indipendentiste degli osseti e degli abkhazi, che in epoca sovietica erano titolari rispettivamente di una regione e di una repubblica autonoma all'interno della Georgia. Entrambe queste popolazioni sono riuscite a rendersi *de facto* indipendenti dopo violente guerre nel periodo 1991-93, che causarono migliaia di vittime e decine di migliaia di profughi. Un successo dovuto all'aiuto sia di volontari nord-caucasici sia della Russia, peraltro in forma non ufficiale. Da allora forze militari prevalentemente russe sotto l'egida della Csi, separano i georgiani da abkhazi e osseti.

Questa situazione ha garantito negli anni successivi il mantenimento di una certa stabilità, ma non la soluzione definitiva dei due conflitti che, a partire da quel momento, divennero appunto "congelati", anche se con occasionali attacchi e scontri a fuoco di bassa intensità. Nel frattempo, la repubblica autonoma di Agiaria, situata al confine con la Turchia e popolata da georgiani musulmani, riusciva a ottenere un regime di sostanziale autonomia da Tbilisi. Non sono invece esplose altre due questioni etno-territoriali che coinvolgono regioni periferiche della Georgia. A sud-est, al confine con l'Armenia, la regione della Javakheti, abitata in maggioranza da armeni, si trova in una situazione di perdurante tensione, pur senza arrivare a un'esplicita rivendicazione separatista<sup>3</sup>. Un'evoluzione di questo genere sarebbe del resto disastrosa non solo per la Georgia, ma anche per l'Armenia, che si troverebbe ad affrontare una situazione parallela a quella dell'Alto Karabakh. Anche la consistente comunità azeri che vive in Georgia, insediata soprattutto nelle aree rurali della regione sud-occidentale di Kvemo Kartli, comincia a dare alcuni segnali di crescente insoddisfazione, peraltro soprattutto per ragioni di carattere economico<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. O. VASILIEVA, *La Georgia quale modello di piccolo impero*, in C.M. SANTORO (a cura di), *Nazionalismo e sviluppo politico nell'ex Urss*, Milano, SPAI, 1995, pp. 206-228.

<sup>3</sup> Sulla questione della Javakheti si vedano soprattutto gli studi di V. GURETSKI, *The Question of Javakheti*, in «Caucasian Regional Studies», 1998, vol. 3, n. 1, <http://www.poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0301-05.htm> e H. LOHM, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, Ecmi Working Paper n. 38, April 2007, <http://www.ecmi.de>.

<sup>4</sup> Cfr. J.-C. PEUCH, *Georgia: frustration grows among Azeri community*, in «Eurasia Insight», July 25, 2004, <http://www.eurasianet.org/departments/articles/insight/pp072504.shtml>.



Né la sconfitta nei conflitti con i secessionisti abkhazi e osseti né la gravissima situazione economica in cui la repubblica precipitò negli anni '90 hanno però modificato l'aspirazione georgiana a uscire dall'orbita russa e ad avvicinarsi all'Occidente. La forte propensione filo-occidentale dell'*élite*, sia politica che culturale, è un aspetto saliente della realtà georgiana, che la distingue chiaramente dalla maggior parte delle altre repubbliche post-sovietiche, al cui interno tale orientamento è di solito – con l'ovvia eccezione dei paesi baltici – meno intenso e diffuso. Peraltro, come ha osservato ironicamente uno studioso russo «... in Europa e negli Stati Uniti è possibile emigrare, ma divenire parte del mondo culturale ed economico dell'Europa, ignorando la Russia, resta un desiderio irrealistico per tutte le regioni del Caucaso, nessuna esclusa<sup>5</sup>».

Nonostante la prudenza dell'esperto Eduard Shevardnadze, divenuto presidente dopo la caduta violenta di Gamsakhurdia, l'orientamento anti-russo e filo-occidentale della Georgia non è venuto meno negli anni successivi, anche se in forte contrasto con le realtà geopolitiche. E questo non solo a causa della volontà di Mosca di mantenere un ruolo attivo nella regione transcaucasica, ma anche per lo scarso interesse che l'Europa ha a lungo mostrato concretamente nei suoi confronti. È probabilmente per tale ragione che sin dagli anni '90 la Georgia ha individuato il primo e più importante passo in questa direzione nell'inserimento nella Nato<sup>6</sup>. Da un punto di vista economico questa propensione filo-occidentale ha indotto la Georgia ad appoggiare sistematicamente la creazione di vie di transito energetico sia con terminali sul suo territorio, sia in Turchia, ma sempre escludendone la Russia (e l'Armenia sua alleata). Le scelte politico-economiche della Georgia hanno cominciato a portare qualche frutto visibile a partire dal 1999, quando è stato inaugurato l'oleodotto che da Baku porta il petrolio a Supsa, sul litorale georgiano del Mar Nero, ponendo così fine all'egemonia russa sull'esportazione del petrolio caspico. Nello stesso anno la Georgia ha denunciato il trattato di sicurezza collettiva della Csi, avvicinandosi ulteriormente alla Nato<sup>7</sup>.

Nel nuovo contesto internazionale maturato dopo l'11 settembre, l'interesse statunitense nei confronti della Georgia è ancora aumentato. Sin dal febbraio 2002, infatti, gli Stati Uniti inviarono in Georgia un contingente militare, sia pur limitato (200 uomini) e preposto all'addestramento anti-terroristico (progetto *Train and Equip*). Nonostante Putin abbia cercato di far buon viso a cattivo gioco, tale fatto – che seguiva di poco il ben più consistente dislocamento statunitense nelle repubbliche centroasiatiche ex-sovietiche – comprometteva la dottrina strategica, affermata a partire dalla fine del 1993, secondo la quale Mosca rivendica funzioni di *peace-keeping* e mantenimento della stabilità nel territorio dell'intera Csi e la formazione

---

<sup>5</sup> A. ZUBOV, *Il futuro politico del Caucaso: saggio di analisi comparata e retrospettiva*, in P. SINATTI (a cura di), *La Russia e i conflitti nel Caucaso*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2000, p. 68.

<sup>6</sup> Cfr. K. S. GADŽIEV, *Geopolitika Kavkaza* [La geopolitica del Caucaso], Moskva, Mezhdunarodnye otnosheniya, 2001, pp. 381-382.

<sup>7</sup> Cfr. A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, in A. COLOMBO (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia Orientale di fronte all'egemonia globale degli Stati Uniti*, ricerca CeMISS/ISPI, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 61-62.

di una fascia di “buon vicinato” lungo i confini russi<sup>8</sup>. Da parte russa si sospettava inoltre, legittimamente a questo punto, che tali istruttori potessero addestrare le truppe georgiane in vista di una riconquista di Abkhazia e Ossetia meridionale, prospettiva poco gradita a Mosca<sup>9</sup>.

Gli anni successivi hanno visto un’ulteriore penetrazione statunitense in Georgia. La politica di instabile equilibrio tra Russia e Occidente condotta da Shevardnadze risultava ormai insoddisfacente sia all’interno che verso l’esterno. Nel 2003 il potere dell’anziano presidente iniziò a sgretolarsi rapidamente, anche grazie all’appoggio di Washington all’opposizione<sup>10</sup>. La cosiddetta “rivoluzione delle rose” è stata guidata principalmente da persone di netto orientamento filo-occidentale, la cui figura dominante, Mikheil Saakashvili, si impose alle elezioni presidenziali del 4 gennaio 2004. La “rivoluzione delle rose” georgiana ha inaugurato il processo di cambiamento geopolitico noto come “rivoluzioni colorate”, proseguito con incerto successo in Ucraina, Kirghizistan e Moldavia. Questa evoluzione politica della Georgia è avvenuta indubbiamente con il favore e il sostegno degli Stati Uniti. Washington appare infatti intenzionata a fare della Georgia il paese chiave del suo ridispiegamento strategico e militare nella regione caucasica, più di quanto – per differenti ragioni – possano divenirlo l’Armenia e l’Azerbaijan<sup>11</sup>.

Oltre a manifestare un orientamento filo-occidentale più coerente di quello del vecchio Shevardnadze, la nuova dirigenza si impegnò subito ad attuare lo slogan elettorale “Riprendiamoci la Georgia”, che prevedeva evidentemente la riconquista dell’intero territorio nazionale. Sin dalla primavera del 2004 Tbilisi riuscì a riprendere pacificamente il controllo della repubblica autonoma di Agiaria, costringendo il presidente locale, Levan Abashidze, a trovare rifugio a Mosca<sup>12</sup>.

Poco dopo aver vinto la partita in Agiaria, il presidente georgiano tentò di ripetere il colpo in Ossetia meridionale, dove nell’estate 2004 si combatte brevemente, ma con intensità. Alla fine furono proprio gli Stati Uniti a far desistere Saakashvili<sup>13</sup>. Del tutto legittimamente, un importante studioso statunitense richiamò allora alla prudenza:

The United States should now help Georgia’s new leadership think creatively about basic questions of sovereignty, territorial control, and institutional design. The central government must recognize the multiethnic and multirelig-

---

<sup>8</sup> Cfr. D. DANILOV, *Russia’s Search for an International Mandate in Transcaucasia*, in B. COPPIETERS (a cura di), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruxelles, VUB Press, 1996, <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/contents.htm>.

<sup>9</sup> Cfr. J. SILVERMAN, *Russian maneuvering in Kodori exposes tangle of Georgian interests*, in «Eurasia Insight», April 17, 2002, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav041702a.shtml>.

<sup>10</sup> Cfr. P. SINATTI, *La Georgia tra Mosca e Washington*, in «Limes. Rivista di geopolitica», n. 1, 2004, p. 292.

<sup>11</sup> Su questo tema si veda soprattutto lo studio di D. LYNCH, *Why Georgia matters*, Chaillot Paper n. 86, EU Institute for Security Studies, Paris, February 2006, pp. 56-78.

<sup>12</sup> Cfr. A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, cit., pp. 69-70.

<sup>13</sup> Cfr. M. DE BONIS, *Una guerra annunciata*, in *Russia contro America. Peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», 2008, p. 126.

ious reality of the country. It must accept a decade of state-building in the secessionist regions and allow local government to be empowered. If these efforts succeed, Georgia could well become the positive example for Eastern Europe and Eurasia that observers have long hoped for<sup>14</sup>.

Un invito non certo accolto dalla dirigenza georgiana, che nell'estate del 2006 occupò militarmente la valle di Kodori in Abkhazia, violando gli accordi di pace del 1993 e venendo per questo sanzionata dalla Risoluzione 1716 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Neppure questo valse però a fermare Saakashvili, che di lì a poco riconobbe un'"Amministrazione autonoma dell'Ossetia del Sud", guidata da Dmitry Sanakoev, nei territori osseti controllati da Tbilisi<sup>15</sup>.

L'intensificazione delle rivendicazioni georgiane su queste regioni dopo la "rivoluzione delle rose" ha rapidamente ravvivato la prospettiva di un loro incorporamento nella Federazione russa. Più volte sollecitata dai dirigenti di Abkhazia e Ossetia meridionale, questa sorta di annessione di territori giuridicamente appartenenti alla Georgia è stata a lungo rifiutata da Mosca, soprattutto alla luce delle forti ripercussioni interne e internazionali che un'operazione del genere avrebbe potuto avere. Occorre tuttavia tenere presente che queste due regioni hanno conquistato la loro precaria indipendenza al termine di guerre sanguinose e sono prevalentemente abitate da popolazioni non georgiane<sup>16</sup>. Va anche considerato che da un punto di vista economico tanto l'Abkhazia quanto l'Ossetia meridionale sono completamente dipendenti dalla Russia, verso la quale si è orientato in maniera pressoché esclusiva il loro commercio dopo la rottura con Tbilisi. La stessa presenza dei militari russi supporta in maniera consistente l'economia locale di queste repubbliche, dove la moneta usata è il rublo. Inoltre, Mosca ha iniziato da alcuni anni a concedere passaporti russi agli abitanti di Ossetia meridionale e Abkhazia, pagando anche stipendi e pensioni. Si tratta di una prassi decisamente particolare: pur avendo a lungo negato alle due repubbliche secessioniste tanto l'inserimento al suo interno quanto il riconoscimento della loro indipendenza, Mosca le tratta ormai già da anni come proprie regioni.

In un contesto di questo genere e in assenza di una volontà comune di giungere a una soluzione dello status definitivo delle due entità secessioniste, il peggioramento della situazione era pressoché inevitabile. È importante osservare che, pur frenando le iniziative avventurose di Saakashvili, gli Stati Uniti hanno continuato in questi anni ad addestrare le truppe georgiane. La conclusione del programma *Train and Equip* nel 2004 non ha infatti posto fine all'assistenza militare di Washington alla Georgia, che è continuata nell'ambito di programmi tradizionali (*Foreign Military Financing, International Military Education and Training, Joint Contact Team Program*). Gli obiettivi di questa nuova fase dell'assistenza militare statunitense alla Georgia erano la ristrutturazione del ministero della Difesa e dello Stato

---

<sup>14</sup> C. KING, *A Rose Among Thorns. Georgia Makes Good*, in «Foreign Affairs», vol. 83, n. 2, 2004, p. 8.

<sup>15</sup> Cfr. M. DE BONIS, *Una guerra annunciata*, cit., pp. 127-128.

<sup>16</sup> È vero peraltro che in Abkhazia questa situazione etnica si è creata in seguito alla fuga dei georgiani, che costituivano l'ampia maggioranza della popolazione. Si calcola che i profughi provenienti dalla regione separatista e insediatisi precariamente in varie parti della Georgia siano oltre 200.000.

Maggiore e la creazione di sistemi operativi compatibili con quelli Nato. A tale scopo era previsto il regolare invio di ufficiali georgiani in strutture militari statunitensi negli Usa o in Germania. Un altro punto significativo di questa collaborazione è la consistente presenza di militari georgiani in operazioni di *peacekeeping* in Kosovo, Afghanistan e soprattutto Iraq<sup>17</sup>.

In definitiva, dopo la “rivoluzione delle rose” la Georgia ha rappresentato il principale sostegno della penetrazione statunitense nel Caucaso. Oltre al convergere dell’appoggio statunitense e della volontà revanscista delle autorità georgiane, un altro fattore ha avuto senz’altro una forte rilevanza nel preparare la situazione che ha infine provocato il riaccendersi del conflitto. Il riferimento è evidentemente al riconoscimento unilaterale dell’indipendenza del Kosovo da parte degli Stati Uniti e di molti paesi europei nel febbraio di quest’anno, che ha avuto inevitabilmente ripercussioni importanti nel Caucaso meridionale, dove vi sono tre regioni secessioniste (Abkhazia e Ossetia meridionale e – pur se in un contesto geopolitico differente – l’Alto Karabakh) che hanno subito manifestato l’intenzione di seguirne l’esempio<sup>18</sup>.

Al tempo stesso, nel corso di questi anni gli Stati Uniti hanno fortemente sostenuto la candidatura georgiana all’ingresso nella Nato. La loro pressione è stata particolarmente forte nel corso del summit svoltosi ai primi di aprile a Bucarest, ma senza successo. Durante questo vertice, infatti, pur venendo accettata in linea di principio, la candidatura della Georgia (e dell’Ucraina), è stata rinviata la loro adesione al *Membership Action Plan* (Map), un percorso che ha come sbocco finale l’ingresso nell’alleanza militare occidentale. Come è noto, a ostacolare questo passo è stata in primo luogo la prudenza di alcuni importanti paesi della “vecchia Europa” – soprattutto Germania e Francia, ma anche Italia e Spagna – preoccupati dal fatto che un eccessivo coinvolgimento in Georgia possa compromettere i rapporti di cooperazione con la Russia e ricreare gli stessi problemi politici e operativi verificatisi in Kosovo. Un analista acuto come Anatol Lieven all’indomani di questo vertice osservò opportunamente che:

The Bush administration’s push for an immediate offer of a NATO membership action plan to Georgia and Ukraine at the NATO summit in Bucharest has been blocked, which is good... it is hard to see what conceivable rational calculation could support the extension of NATO membership to two new countries, one of them (Georgia) involved in unsolved civil war, and the other (Ukraine) with a population a large majority of which *opposes* NATO membership. And this is called “spreading democracy”?<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Cfr. T. GULARIDZE, *U.S. Boosts Successful Military Cooperation with Georgia*, in «Civil Georgia», August 5, 2004, <http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=7556>.

<sup>18</sup> Si vedano al riguardo A. FERRARI, *Il Kosovo: paralleli caucasici?*, ISPI Policy Brief, n. 78, marzo 2008, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it) e M. LORUSSO, *Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale*, ISPI Policy Brief, n. 82, maggio 2008, <http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=55>.

<sup>19</sup> A. LIEVEN, *Three Faces of Infantilism: NATO’s Bucharest Summit*, in «National Interest», April 4, 2008, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=17298>.

La parte georgiana ha cercato di nascondere la legittima delusione, osservando con il ministro degli Esteri Bakradze che la «... Georgia failed to receive MAP today, but it received something more – and I would even say – a firmer pledge that Georgia will join the alliance»<sup>20</sup>. Al di là di queste affermazioni di circostanza è evidente che l'esito del vertice di Bucarest è stato una dura sconfitta non solo per Tbilisi, ma anche per Washington. La negazione del Map a Ucraina e Georgia equivale sostanzialmente al rifiuto dell'ingresso, poiché quest'ultimo costituisce in effetti essenzialmente un piano utile a raggiungere gli standard richiesti per l'ingresso nella Nato, e questo potrebbe durare anche a lungo ed essere inoltre anche ulteriormente ritardato. Durante lo stesso summit, tuttavia, gli Stati Uniti sono riusciti a imporre i loro progetti sulla dislocazione di missili nell'Europa dell'Est, ottenendo la piena legittimazione da parte dell'alleanza degli accordi bilaterali con Polonia e Repubblica Ceca. In pratica, cioè, al vertice di Bucarest gli Stati Uniti hanno ottenuto il riconoscimento dei loro progetti missilistici in cambio di un differimento sulla questione dell'allargamento della Nato a Ucraina e Georgia<sup>21</sup>.

Tanto il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo quanto gli esiti di questo vertice – sia la mancata adesione della Georgia alla Nato sia l'espansione del progetto missilistico statunitense – devono essere considerati presupposti fondamentali per comprendere lo scoppio del conflitto russo-georgiano di agosto. Si deve inoltre tener presente che la questione delle due repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossetia meridionale è stata chiaramente collegata da Mosca alla volontà di Tbilisi di entrare nella Nato. Non a caso l'11 marzo l'ambasciatore russo presso la Nato, Dmitry Rogozin, aveva dichiarato che un passo del genere avrebbe inevitabilmente determinato la secessione di Abkhazia e Ossetia meridionale<sup>22</sup>.

In effetti, la reazione di Ossetia meridionale e Abkhazia al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo è stata rapida. Già il 4 marzo il parlamento della Repubblica dell'Ossetia meridionale si è appellato «Al Segretario Generale delle Nazioni Unite, al Presidente della Federazione Russa, al Consiglio Federale dell'Assemblea Federale della Federazione Russa, alla Duma Statale della Federazione Russa, ai Capi di Stato e ai Parlamenti della Comunità degli Stati Indipendenti e dei Paesi membri dell'Unione Europea», chiedendo il riconoscimento della piena indipendenza in base ai principi di autodeterminazione dei popoli, all'esistenza di basi legali per la creazione e lo sviluppo di uno stato sovrano e all'impossibilità per l'Ossetia meridionale e la Georgia di far parte di un unico stato. Il 7 marzo seguiva l'analogo appello da parte del parlamento della Repubblica di Abkhazia, rivolto al segretario generale delle Nazioni Unite, al presidente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ai parlamenti di tutti i paesi del mondo. Nessuno dei due appelli ha trovato riscontro positivo da parte dei paesi europei o dall'Onu. Al contrario, unanime è stata la condanna del Consiglio d'Europa, dell'Osce, dell'Unione

---

<sup>20</sup> Cfr. *Eventual Membership Agreed, Action Plan Delayed*, in «Civil Georgia», April 3, 2008, <http://www.civilgeorgia.ge/eng/article.php?id=17514>.

<sup>21</sup> Cfr. il capitolo di A. CARATI, *Nato e Georgia: vecchie e nuove sfide per le relazioni transatlantiche*.

<sup>22</sup> Cfr. *Nato warned over Georgian regions*, March 11, 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7290253.stm>.

Europea, della Nato e degli Stati Uniti. In questa fase, neppure la Russia diede il suo riconoscimento all'indipendenza di Ossetia meridionale e Abkhazia, ma accrebbe ulteriormente la sua collaborazione con esse, in particolare legalizzando i legami di cooperazione in vari settori e dando mandato consolare alle rappresentanze governative di Krasnodar e Ossetia settentrionale sui due territori secessionisti limitrofi<sup>23</sup>.

Questi sviluppi determinarono presto un'*escalation* di tensione, anche militare. Soprattutto in Ossetia meridionale già da maggio la situazione iniziò a precipitare, con un susseguirsi di gravi incidenti, che provocarono tra l'altro l'uccisione del capo delle forze di polizia sud-ossete e il ferimento di tre poliziotti georgiani presso Tskhinvali. Fra l'1 e il 6 agosto una serie di attacchi armati provocò la morte o il ferimento di militari e poliziotti georgiani in Ossetia del Sud e il conseguente scontro a fuoco fra l'esercito di Tbilisi e i separatisti. Il 5 luglio l'esercito russo iniziò operazioni militari su vasta scala nel Caucaso settentrionale, con il coinvolgimento di circa 8000 soldati e 700 automezzi di vario genere. L'8 luglio l'*intelligence* militare georgiana denunciò la violazione dello spazio aereo georgiano da parte di quattro aerei militari russi. Il 16 luglio paracadutisti della 76<sup>a</sup> Divisione arrivarono nell'Ossetia settentrionale per partecipare alle operazioni. Intanto, il 14 luglio truppe di circa 1200 militari statunitensi e 800 georgiani iniziarono manovre congiunte per tre settimane presso la base di Vaziani, situata non lontano da Tbilisi. Il 29 Ibragim Gaseev, ministro della Difesa dell'Ossetia meridionale, riferì che i georgiani avevano aperto il fuoco sui villaggi di Andisi e Sarabuki. Gli incidenti aumentarono di intensità nei giorni successivi: il 1° agosto il fuoco georgiano avrebbe provocato la morte a Tskhinvali di 6 persone, mentre altre 15 sarebbero rimaste ferite. Il 3 agosto numerosi bambini cominciarono a essere evacuati dall'Ossetia meridionale verso quella settentrionale, vale a dire all'interno della Federazione russa. Una decisione che da parte georgiana venne interpretata come l'annuncio di un'imminente offensiva russa, mentre le autorità di Tskhinvali la definirono una misura precauzionale contro un temuto colpo di mano da parte di Tbilisi<sup>24</sup>. Nel frattempo, le forze armate russe, una volta terminata l'esercitazione militare precedentemente descritta, restavano nei pressi del confine russo-georgiano invece di ritirarsi. Lo scoppio del conflitto nei giorni successivi non può quindi essere considerato una sorpresa.

## 2 Il conflitto di agosto: percezioni e realtà

Pur preannunciato da crescenti segnali di innalzamento della tensione, il conflitto russo-georgiano ha in effetti colto di sorpresa la comunità internazionale, se non gli specialisti dell'area. Si è trattato di una guerra tanto breve quanto non semplice da

---

<sup>23</sup> Cfr. M. LORUSSO, *Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale*, cit.

<sup>24</sup> Per questa ricostruzione dei giorni convulsi che hanno preceduto il conflitto vero e proprio si veda l'articolo *South Ossetia - The Path To War*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/war/south-ossetia1.htm>.

interpretare, a livello sia militare che politico. Al momento non è possibile ricostruire con certezza tutte le dinamiche della fase iniziale del conflitto, la cui fase acuta – la cosiddetta “guerra dei 5 giorni” – è comunque iniziata con il bombardamento e l’attacco georgiano nella notte – tra il 7 e l’8 agosto, contemporaneamente all’apertura delle Olimpiadi in Cina, della capitale dell’Ossetia meridionale, Tskhinvali. Proprio il 7, peraltro, dopo giorni di gravi incidenti, il presidente georgiano Saakashvili aveva dichiarato di aver dato ordine di non rispondere al fuoco degli osseti per cercare piuttosto una soluzione diplomatica. L’8 agosto 2008, pochi minuti dopo la mezzanotte, un alto funzionario del ministero della Difesa di Tbilisi dichiarò invece che «la Georgia aveva deciso di riportare l’ordine costituzionale nell’Ossetia del Sud»<sup>25</sup>. Solo poche ore dopo l’attacco georgiano, ma secondo Tbilisi “prima” dell’attacco stesso, i carri armati russi attraversavano il tunnel di Roki – che separa l’Ossetia settentrionale da quella meridionale – segnando l’entrata in guerra della Russia. Secondo le parole di una fonte occidentale, «At approximately 1:30am, tank columns of the Russian 58th Army started crossing into Georgia from the Roki tunnel separating North and South Ossetia. Apparently, the Russians had anticipated, if they did not actually entice, the Georgian move»<sup>26</sup>.

Mosca ha motivato il suo intervento con la necessità di difendere i propri cittadini nella regione – per altro recenti, come si è visto in precedenza – e i suoi soldati inquadrati nelle forze di *peacekeeping*. In ogni caso la reazione russa è stata veemente e nel giro di pochi giorni i georgiani hanno conosciuto una vera disfatta militare. Le truppe russe li hanno infatti non solo completamente scacciati dall’Ossetia meridionale, ma sono anche penetrate nel territorio georgiano, occupando la città di Gori (posta al centro del paese e cruciale per i collegamenti tra la parte orientale e quella occidentale della Georgia), il porto di Poti sul Mar Nero e altre località strategiche. La via verso Tbilisi era aperta, ma il 12 agosto si giunse a un cessate il fuoco grazie al piano in 6 punti proposto dal presidente di turno dell’Unione Europea, Sarkozy: 1) rinuncia all’uso della forza da parte di tutte le parti coinvolte; 2) fine immediata delle ostilità; 3) libero accesso degli aiuti umanitari; 4) ritiro delle forze georgiane nelle posizioni precedenti il conflitto; 5) ritiro delle forze russe alle posizioni precedenti al conflitto, ma mantenendo le basi di *peacekeeping*; 6) inizio di un dibattito internazionale per garantire sicurezza e stabilità in Abkhazia e Ossetia meridionale<sup>27</sup>.

In seguito a tale accordo, le truppe russe arrestarono la loro avanzata, mantenendo però le posizioni conquistate. Nel frattempo, peraltro, le forze dell’Abkhazia avevano espulso dalla valle di Kodori i militari georgiani che vi si erano insediati nel 2006, riprendendone il pieno controllo. Il conflitto russo-georgiano è stato breve, ma violento. Il 19 agosto un rapporto ufficiale georgiano ha dichiarato la perdita di 215 persone, inclusi 69 civili. I russi hanno dichiarato di aver perso 64 soldati,

---

<sup>25</sup> Cfr. *Georgia Decided to Restore Constitutional Order in S.Ossetia’ – MoD Official*, in «Civil Georgia», Tbilisi, August 8, 2008, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=18941&search=>.

<sup>26</sup> International Crisis Group, *Russia against Georgia: the fallout*, «Europe Report», n. 195, August 22, 2008, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>.

<sup>27</sup> *EU Council Conclusion on the situation in Georgia*, [http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_8082\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_8082_en.htm).

mentre la cifra dei civili osseti resta poco chiara<sup>28</sup>. L'associazione Human Rights Watch ha invece dichiarato di poter documentare meno di 100 civili osseti morti<sup>29</sup>, mentre la cifra ufficiale delle autorità di Tskhinvali è di 1492<sup>30</sup>.

Dal punto di vista militare il conflitto si è quindi esaurito in pochi giorni e ha portato alla completa espulsione delle forze georgiane dall'Ossetia meridionale e dall'Abkhazia, nonché all'insediamento di teste di ponte russe in territorio georgiano. Il 25 agosto le due camere del parlamento russo riconobbero l'indipendenza non solo dell'Ossetia meridionale, ma anche dell'Abkhazia, decisione ratificata il giorno dopo dal presidente Medvedev. Secondo il presidente russo, dopo aver a lungo rigettato le richieste di riconoscimento avanzate da Abkhazia e Ossetia meridionale in ossequio al principio dell'integrità territoriale della Georgia, Mosca è stata costretta a prendere questa decisione a causa del comportamento inaffidabile e criminale della dirigenza di Tbilisi: «... il governo di Tbilisi ha preso un'altra strada... Saakashvili ha scelto il genocidio per perseguire i propri fini politici. In questo modo egli ha di propria mano spento tutte le speranze per una pacifica convivenza di osseti, abkhazi e georgiani in un unico stato... Questa difficile scelta è risultata l'unica possibilità di salvare vite umane»<sup>31</sup>.

Si è trattato in effetti di una scelta – sinora condivisa solo dal Nicaragua – che ha largamente compromesso i rapporti di Mosca con il resto del mondo; anche diversi analisti russi l'hanno ritenuta inopportuna sia per l'inevitabile isolamento diplomatico sia per le possibili conseguenze interne che una violazione del principio dell'integrità territoriale potrebbe avere nella struttura della Federazione<sup>32</sup>. Persino da parte degli altri paesi della Sco, tra i quali esiste generalmente una forte coincidenza di vedute sulle questioni di sicurezza, la posizione russa non ha trovato un vero sostegno. Non solo la Cina, ma neppure gli stati centroasiatici e la Bielorussia, hanno infatti riconosciuto sinora l'indipendenza di Abkhazia e Ossetia meridionale<sup>33</sup>.

Le due parti si rinfacciano la responsabilità di aver iniziato le ostilità: gli osservatori sembrano in maggioranza propensi ad attribuire la prima mossa ai georgiani che, dopo una lunga catena di provocazioni reciproche, hanno bombardato e attac-

<sup>28</sup> Cfr. *Russia against Georgia: the fallout*, cit.

<sup>29</sup> *Georgia/Russia: Update on casualties and displaced civilians*, Human Rights Watch, August 10, 2008, <http://hrw.org/english/docs/2008/08/10/georgi19581.htm>.

<sup>30</sup> *Russia against Georgia: the fallout*, cit.

<sup>31</sup> I. RODIN, S. KULIKOV, *Eto byl nelegkij vybor. Dmitrij Medvedev podpisal ukazy o priznanii nezavisimosti Abkhazii e Juzhnoj Ossetii* [Una scelta difficile. Medvedev ha firmato il decreto di riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia meridionale], in «Nezavisimaja gazeta», August 27, 2008, [http://www.ng.ru/politics/2008-08-27/1\\_medvedev.html](http://www.ng.ru/politics/2008-08-27/1_medvedev.html).

<sup>32</sup> Per un'analisi critica, da un punto di vista russo, di questo riconoscimento e delle sue implicazioni si veda l'articolo di J. PETROVSKAJA, *Nepriznannye i nepobezhdennye. Opravdav svoi dejstvija "kosvskim precedentom" Moskva oslabila sobstvennuju argumentaciju v pol'zu priznanii Abkhazii e Juzhnoj Ossetii* [Non riconosciuti e non vinti. Giustificando le sue azioni con il "precedente kosovaro" Mosca ha indebolito la propria argomentazione a favore del riconoscimento di Abkhazia e Ossetia meridionale], in «Nezaviimaja gazeta», September 1, 2008, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/13\\_nepriznannye.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/13_nepriznannye.html).

<sup>33</sup> Cfr. N. SWANSTRÖM, *Georgia: the split that split the SCO*, CACI Analyst, March 9, 2008, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4930>.



cato la capitale osseta di Tskhinvali dando così il via alla guerra. La “Risoluzione del parlamento europeo del 3 settembre 2008 sulla situazione in Georgia” ha così riassunto la dinamica dell’inizio del conflitto: «... nella notte tra il 7 e l’8 agosto l’esercito georgiano ha lanciato un attacco di artiglieria a sorpresa su Tskhinvali seguito da un’operazione di terra con carri armati e soldati al fine di riprendere il controllo sull’Ossetia del Sud»<sup>34</sup>. La tesi georgiana, avanzata dallo stesso presidente Saakashvili, secondo la quale avrebbe dato ordine alle sue truppe di avanzare per arrestare una colonna militare russa in marcia verso sud appare poco credibile<sup>35</sup>. È possibile, piuttosto, ritenere che i georgiani sperassero di poter velocemente spingersi sino al passo di Roki, per chiudere il collegamento diretto tra la Russia e l’Ossetia meridionale. Senza dubbio, tuttavia, le forze russe si sono fatte trovare ben preparate, mentre i georgiani hanno mostrato una totale inadeguatezza militare nonostante anni di addestramento e riorganizzazione delle loro forze armate da parte di Washington. Questo sembrerebbe dar ragione a chi considera la guerra di agosto come un abile tranello teso da Mosca all’incauto Saakashvili. Una tesi sostenuta da studiosi occidentali come lo statunitense S. Blank, che tuttavia difficilmente può essere considerato *super partes*:

Despite numerous Russian statements that Georgia was actively preparing for war and that it was a reckless and provocative player, in this particular drama Georgia was the bull, not the matador. Although Georgia clearly engaged in provocative statements and behaviour despite much Western counselling to refrain from replying to Russian provocations, Russia’s claims of reacting to ethnic cleansing and attempted genocide are mendacious and tendentious. The best evidence suggests that Georgia’s invasion and Russia’s counterattack were carefully planned provocations by the Siloviki in Moscow and their confederates in South Ossetia<sup>36</sup>.

Tuttavia questa lettura appartiene anche a uno specialista russo spesso controcorrente – lo è stato anche riguardo alla guerra in Cecenia – come Pavel Felgenhauer. A suo giudizio, sin dall’aprile 2008 Mosca avrebbe deciso di attaccare la Georgia, per mettere fine agli obiettivi di Tbilisi di riconquistare la sovranità su Abkhazia e Ossetia del Sud, umiliare Saakashvili e soprattutto per punire un paese dell’Estero Vicino che ha puntato con decisione a integrarsi nella Nato<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> *Rapporti Unione Europea – Georgia*, n. 10/DN, 30 settembre 2008, p. 28.

<sup>35</sup> Per un commento equilibrato si veda Th. de WAAL, *South Ossetia: An Avoidable Catastrophe*, in «Caucasus Report Service», n. 452, November 8, 2008, [http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=346078&apc\\_state=henfcrs346117](http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=346078&apc_state=henfcrs346117). Molto più disponibile ad accettare la tesi ufficiale georgiana è invece il testo di S. CORNELL, J. POPJANEVSKI, N. NILSSON, *Russia’s War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, August 2008, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, <http://www.silkroadstudies.org/new/>.

<sup>36</sup> Cfr., S. BLANK, *Russia, Georgia and South Ossetia: Notes on a War*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», August 20, 2008, p. 3.

<sup>37</sup> P. FELGENHAUER, *The Russian-Georgian war was preplanned in Moscow*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 156, August 14, 2008, [http://www.jamestown.org/publications\\_details.php?volume\\_id=427&issue\\_id=4591&article\\_id=2373314](http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=427&issue_id=4591&article_id=2373314). D’altra parte può essere interessante consultare anche la critica mossa dallo studioso statunitense D.E. HERSPRING al collega russo: *Response to Pavel Felgenhauer*, in «Johnson Russia’s List», August 28, 2008, <http://www.cdi.org/russia/johnson/2008-161-11.cfm>.

Al di là della pur importante ricostruzione delle diverse fasi del conflitto, da un punto di vista europeo appare decisiva una corretta interpretazione del suo significato complessivo, soprattutto per consentire di impostare una politica coerente e produttiva nell'intera regione caucasica. Ora, come si è osservato da più parti, il conflitto russo-georgiano è stato anche un conflitto di propaganda. Soprattutto nei primi giorni, i media russi e quelli occidentali hanno fornito versioni molto differenti, se non opposte, del conflitto in corso<sup>38</sup>. E, nonostante tutti i dubbi che si possono nutrire sulla libertà d'informazione in Russia, non sembra davvero che i media occidentali abbiano complessivamente dato prova di competenza ed equilibrio. Nonostante appaia difficile negare che il conflitto sia iniziato dopo l'attacco georgiano alla capitale dell'Ossetia meridionale, Tskhinvali, l'opinione pubblica occidentale è stata infatti indotta a percepire la guerra essenzialmente come un'aggressione della Russia, grande e dittatoriale, ai danni della piccola e democratica Georgia. Gli stessi russi tendono ad ammettere di aver perduto la guerra dell'informazione<sup>39</sup>.

Al tempo stesso si possono osservare alcune particolarità interessanti, in primo luogo la capacità russa di utilizzare lo stesso armamentario retorico usato dall'Occidente per giustificare le proprie azioni in vari contesti, dall'Iraq al Kosovo. Se sin dal 2001 Putin era stato abile a impadronirsi della retorica della lotta al terrorismo internazionale per legittimare la durissima repressione in Cecenia, adesso le autorità russe non hanno esitato a parlare di "genocidio" ai danni degli osseti a proposito del bombardamento georgiano di Tskhinvali, nonché di "intervento umanitario", "catastrofe umanitaria", "peace-forcing" e così via<sup>40</sup>, riprendendo in tal modo la stessa terminologia utilizzata dall'Occidente in occasione della guerra del Kosovo<sup>41</sup>.

Al di là dell'esito militare, chiarissimo, il conflitto russo-georgiano desta comunque molti interrogativi. Perché la Georgia ha tentato di risolvere con la forza la questione dell'Ossetia meridionale, andando incontro a una sconfitta umiliante? Sopravvalutava le proprie forze, larga parte delle quali era tra l'altro impegnata in Iraq? O sperava realmente nell'appoggio, anche militare, degli Stati Uniti? Ed è possibile che Washington, che ha – per così dire – molta influenza su Tbilisi, non sia stata informata da Saakashvili dell'attacco e non lo abbia fermato? Inoltre, sembra sorprendente che dopo anni di addestramento e riorganizzazione da parte americana l'esercito georgiano si sia così rapidamente sfaldato dinanzi a forze russe non certo soverchianti né particolarmente avanzate tecnologicamente, come dimostra l'abbattimento di diversi aerei da guerra. Tra le tante possibili interpretazioni, spesso dietrologiche più che analitiche, va ricordata in primo luogo quella avan-

---

<sup>38</sup> Su questo tema si veda A. FERRARI, *La guerra vista in Russia*, in *Russia contro America. Peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», 2008, pp. 157-162.

<sup>39</sup> Cfr. S. STARTSEV, *Perché noi russi abbiamo perso la guerra dell'informazione*, in *Ibidem*, 2008, pp. 163-168.

<sup>40</sup> *Putin accuses Georgia of genocide*, in «Russia Today News», August 10, 2008, <http://www.russiatoday.com/news/news/28744>.

<sup>41</sup> Cfr. D. SUSLOV, *Moskva i Vashington perechodjat k sistemnomu protivostojaniju. Vojna stala momentom istiny dlja rossijskoj vneshnej politiki* [Mosca e Washington passano a una contrapposizione sistemica. La guerra è divenuta il momento della verità per la politica estera russa], in «Nezavisimaja gazeta», September 1, 2008, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/19\\_loneliness.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/19_loneliness.html).

zata dallo stesso Putin in un'intervista concessa alla Cnn, secondo il quale il conflitto sarebbe stato indotto dall'amministrazione statunitense per favorire l'affermazione elettorale di McCain, che è uno strenuo sostenitore della Georgia e ha invece una manifesta ostilità per la Russia<sup>42</sup>. Si fa strada anche il sospetto che la dirigenza di Tbilisi abbia voluto una "piccola guerra perduta" per ritornare a chiedere, dopo l'insuccesso di Bucarest, l'ingresso nella Nato per proteggersi dall'aggressione dell'orso russo. Più che di avventurismo militare si tratterebbe così da parte del presidente Saakashvili di un gioco politico cinico, condotto sulla pelle del proprio popolo, in nome di un interesse reputato superiore, vale a dire l'ingresso definitivo nel sistema di sicurezza occidentale. C'è comunque da chiedersi se l'Occidente, e in particolare l'Unione Europea, abbia davvero interesse a soddisfare questo progetto e sino a che punto sia ancora possibile sostenere l'odierna dirigenza di Tbilisi, che ha un'evidente responsabilità politica nello scoppio del conflitto e nella sua infelice conclusione<sup>43</sup>.

### 3 Una nuova guerra fredda per il Caucaso?

Il conflitto russo-georgiano ha in ogni caso profondamente modificato la situazione politica internazionale. Nel Caucaso, in primo luogo. La presenza georgiana è stata infatti completamente eliminata da Abkhazia e Ossetia meridionale, mentre il riconoscimento da parte di Mosca dell'indipendenza di queste entità, l'invio di ulteriori forze militari e l'annunciata costruzione al loro interno di basi permanenti determinano il definitivo affermarsi dell'egemonia russa su di esse. Allo stato attuale delle cose, l'eventualità che Tbilisi possa tornare in possesso delle due regioni secessioniste sembra ormai divenire remota. Tutto questo indica evidentemente un notevole rafforzamento delle posizioni di Mosca nell'intera regione caucasica, con possibili ricadute anche sull'Armenia e l'Azerbaigian. Non si deve infatti dimenticare che questi due paesi – il primo fedele alleato di Mosca, il secondo tendenzialmente filo-occidentale, ma in buoni rapporti con la Russia – si fronteggiano da 15 anni per l'irrisolto conflitto dell'Alto Karabakh, che presenta forti analogie con quelli di Abkhazia e Ossetia. È molto probabile che la prova di forza di Mosca e la disfatta georgiana indurranno le dirigenze di questi due paesi a una riconsiderazione dei rapporti di forza della regione. Almeno in teoria, questo potrebbe favorire le aspirazioni armene a un'evoluzione favorevole della situazione dell'Alto Karabakh, scoraggiando invece le propensioni revansciste di Baku, che negli ultimi anni ha ampiamente utilizzato i proventi petroliferi per riorganizzare il suo esercito<sup>44</sup>. In

---

<sup>42</sup> *Putin Accuses U.S. of Orchestrating Georgian War*, <http://www.cnn.com/2008/WORLD/europe/08/28/russia.georgia.cold.war>.

<sup>43</sup> Anche in Georgia, conclusasi la fase di unità nazionale, non solo l'opposizione ma anche ex alleati di Saakashvili criticano ormai apertamente la guerra e le scelte del presidente. Cfr. G. COMAI, *Le domande per Saakashvili*, October 1, 2008, <http://www.osservatoriocaucaso.org/article/articleview/10239/1/204/>.

<sup>44</sup> Si tenga presente che l'Azerbaigian è in questi anni il paese al mondo con il budget militare proporzionalmente più alto. Cfr. Th. DE WALL, *Separating anxiety*, in «Caucasus Report Service», February 20, 2008, [http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=342806&apc\\_state=henpcrs](http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=342806&apc_state=henpcrs).

effetti, il conflitto di agosto ha dimostrato che la transizione egemonica da Mosca a Washington, che sembrava inevitabile in questa regione solo alcuni anni fa, appare ora una prospettiva non più sicura né comunque immediata<sup>45</sup>. La sconfitta georgiana è in effetti anche un duro colpo alla politica di Washington che ormai da diversi anni punta su questo paese come al cardine della propria penetrazione nel Caucaso meridionale all'interno del più generale ridispiegamento strategico verso est seguito al crollo dell'Urss e intensificato sotto la presidenza Bush. In effetti gli Stati Uniti non sono riusciti né a fermare l'impetuoso alleato né ad aiutarlo a evitare una bruciante sconfitta. Un fallimento che segue quello conosciuto negli anni scorsi in Asia centrale, dove il ritorno della Russia, in cooperazione con la Cina, ha sostanzialmente posto fine alla penetrazione strategica e militare seguita all'11 settembre 2001<sup>46</sup>. Non vi è dubbio che questi scacchi subiti nelle periferie meridionali dell'ex-Urss denotino un reale indebolimento degli Stati Uniti.

È molto probabile che la guerra russo-georgiana di agosto possa pertanto costituire un momento di svolta nei rapporti strategici tra la Russia e l'Occidente. Secondo alcuni politici e analisti si è trattato in effetti della «... largest crisis to date in Russia's relationship with the West; some have even come to realize that the Georgian war of 2008 may be the most significant challenge to European Security since the Cold War's end»<sup>47</sup>.

A partire dalla fine dell'Urss, l'Occidente – in primo luogo Stati Uniti e Nato – ha infatti condotto una politica di espansione politica e militare che Mosca ha sempre considerato minacciosa e ingiustificata alla luce del venir meno del pericolo ideologico e strategico precedentemente costituito dal blocco comunista<sup>48</sup>. In effetti, sin dalla fine dell'Urss la politica occidentale verso la Russia ha visto al tempo stesso l'instaurarsi di forme di dialogo strutturato con l'attivazione di una nuova strategia di contenimento, «... con il suo impegno ad allargare la comunità di sicurezza atlantica verso Est e Sud-Est, fino al pieno inglobamento nell'orbita occidentale dei due nevralgici sbocchi marittimi, il Mar Baltico e il Mar Nero, sui quali si è sempre giocata buona parte della partita della promozione di Mosca a grande potenza mondiale»<sup>49</sup>. Una politica dettata soprattutto dalla percezione statunitense della necessità strategica di evitare «... il riemergere di un impero euroasiatico che potrebbe ostacolare l'obiettivo geostrategico americano»<sup>50</sup>.

Dal punto di vista russo, la caratteristica fondamentale del primo decennio post-sovietico è stato il tentativo persistente e sostanzialmente riuscito da parte di Stati

<sup>45</sup> Cfr. A. FERRARI, *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, cit., p. 74.

<sup>46</sup> Si veda al riguardo F. VIELMINI, *La Russia in Asia centrale*, ISPI Policy Brief n. 71, gennaio 2008, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_71\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_71_2008.pdf).

<sup>47</sup> Cfr. S. CORNELL, J. POPJANEVSKI, N. NILSSON, *Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, cit.

<sup>48</sup> Per l'interpretazione russa di questa espansione nel primo decennio post-sovietico si veda S. ROGOV, M. NOSSOV, *La Russia e l'allargamento della NATO*, in M. De LEONARDIS (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, il Mulino, 2001, pp. 183-200.

<sup>49</sup> C. STEFANACHI, *Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», n. 1, aprile 2006, p. 29.

<sup>50</sup> Z. BRZEZINSKI, *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, 1998, p. 121.

Uniti e Unione Europea di penetrare all'interno del vuoto geopolitico creato dal collasso dell'Urss. Almeno a partire dal 1993, Mosca ha costantemente contestato questa politica occidentale di espansione, alla quale oppone una visione del tutto differente, affermando suoi interessi e priorità specifici, rivendicando in particolare: a) le funzioni di *peacekeeping* e difesa delle minoranze nazionali, in particolare russofone, in tutto l'"estero vicino"; b) il mantenimento della stabilità nel territorio dell'intera Csi e la formazione di una fascia di "buon vicinato" lungo i confini russi, da assicurare anche per mezzo di forze militari; c) un ruolo speciale all'interno della Csi, non solo per i suoi specifici interessi nazionali<sup>51</sup>.

Durante il primo decennio di crisi post-sovietica la Russia non ha potuto tuttavia opporsi all'espansione verso est dell'Unione Europea e della Nato, che ha portato all'inglobamento di quasi tutti i paesi satelliti dell'ex-blocco comunista e delle tre repubbliche baltiche che avevano fatto parte dell'Urss. Negli ultimi anni, però, la situazione è profondamente cambiata. Il rafforzamento economico e politico dell'era Putin non ha in effetti mutato gli orientamenti strategici e gli interessi di Mosca, ma l'ha dotata di strumenti assai maggiori per perseguirli. E questa linea è stata mantenuta con la presidenza di Dmitrij Medvedev, il quale ha ripetutamente osservato di recente che il principio guida della politica di Mosca è la nozione di una "sfera privilegiata" di influenza russa in Eurasia: «Come altri paesi del mondo, la Russia ha regioni nelle quali possiede interessi privilegiati. In tali regioni si trovano paesi con i quali abbiamo relazioni amichevoli storiche speciali e di buon vicinato». Medvedev ha inoltre promesso che la Russia «lavorerà attentamente» in questi paesi. È evidente che i paesi occidentali della Csi – Moldavia, Ucraina e Bielorussia – ma anche il Caucaso meridionale e l'Asia centrale costituiscono il nucleo di questa sfera di influenza russa.

Come è stato osservato,

...the Caucasus war's geopolitical meaning lies exactly in that it has drawn a kind of demarcation line: the West can go that far and no farther.... The Georgia war demonstrated that there is no longer a geopolitical power vacuum in the post-Soviet space, and Russia's strategic neighborhood now directly borders the expanded "Western neighbourhood"<sup>52</sup>.

In effetti, nel corso di questa guerra la Russia ha portato le sue truppe al di fuori delle frontiere internazionalmente riconosciute per la prima volta dal 1991, mostrando così di sentirsi sufficientemente forte da reagire alla perdita di posizioni subito dopo il collasso dell'Urss. In altre parole, gli avvenimenti di agosto hanno dimostrato che un'ulteriore espansione in zone che la Russia considera vitali per la sua sicurezza incontrerà una decisa reazione, anche militare, da parte di Mosca. D'altra parte, si trattava di un'eventualità ampiamente prevedibile ben prima del conflitto, anche alla luce di esplicite affermazioni russe in tal senso. Già nel 2006, per esempio, un importante analista come V. Degoev, responsabile del settore di

<sup>51</sup> Cfr. D. DANILOV, *Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia*, cit.

<sup>52</sup> I. TORBAKOV, *Post-Soviet Eurasia Enters a New Era*, in «Eurasia Insight», September 17, 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091708.shtml>.

studi caucasici di quella tradizionale fucina di diplomatici e politici d'alto livello che è la prestigiosa università moscovita Mgimo, aveva scritto:

L'Occidente deve sapere che la Russia ha e avrà sempre alcuni interessi vitali nel Caucaso meridionale [in russo *Zakavkaz'e*, cioè Transcaucasia], che pretendono non un riconoscimento verbale, ma una corretta osservanza... Il mezzo migliore per educare gli stati occidentali a rispettare realmente gli interessi della Russia sarebbe una politica aperta, chiara e coerente del Cremlino nel Caucaso. E non è necessario giustificare tale politica in maniera artificiosa e astuta. In realtà è sufficiente dichiarare apertamente che alla base di tale politica sta il valore supremo di ogni organismo statale, vale a dire la difesa della sua stessa esistenza da minacce interne ed esterne. Ci sono inoltre circostanze storiche, geografiche e d'altro tipo che non consentono alla Russia di essere indifferente a quanto accade in Georgia, Azerbaigian e Russia. In ogni caso gli Stati Uniti e l'Europa capiranno di che cosa si parla. Ed essi stessi sanno bene che non è per rafforzare la capacità vitale della Russia che intendono impadronirsi del Caucaso meridionale. Occorre pertanto che l'Occidente preveda in qualche modo una reazione da parte di Mosca... In linea di principio tanto la Russia quanto l'Occidente hanno nel Caucaso meridionale lo stesso obiettivo, vale a dire il conseguimento di pace, stabilità e benessere... Tuttavia c'è un paradosso: se nel Caucaso la Russia avrà come vicini meridionali l'Unione Europea e la Nato, allora in questa regione non ci sarà mai l'auspicata tranquillità<sup>53</sup>.

Come mostrano queste parole, brutali oltre che esplicite, da parte russa il Caucaso viene percepito – e, di conseguenza, difeso – non solo come una sorta di bastione territoriale avanzato, ma anche alla stregua di un banco di prova della rinnovata capacità di riprendere almeno parzialmente posizioni e interessi ritenuti vitali. Ovviamente, l'Occidente non è tenuto a condividere questa visione di Mosca del suo ruolo nel Caucaso, ma non può ignorarla o sottovalutarla, come il conflitto di agosto ha ben dimostrato. Occorre invece prendere atto della situazione che si è creata nella regione caucasica, e più in generale nel rapporto con la Russia, e individuare una linea d'azione realista ed efficace.

Per far questo occorre in primo luogo lasciare da parte il sempre più diffuso spauracchio di una nuova guerra fredda. Si tratta in effetti soltanto di un esercizio retorico, che si fonda da un lato su una memoria storica mutila e deforme, dall'altro presuppone una visione fuorviante della situazione politica contemporanea. Infatti, la guerra fredda non è stata una mera contrapposizione geopolitica tra gli Stati Uniti e l'Urss e i rispettivi alleati, ma un conflitto in primo luogo ideologico. L'odierna Russia post-sovietica non solo è ben lungi dall'avere una potenza economica, militare e politica anche lontanamente comparabile con quella degli Stati Uniti, ma soprattutto manca del tutto di un'ideologia universalista esportabile verso l'esterno. Per sostenere lo schema politico di una nuova guerra fredda occorre in realtà postulare aprioristicamente l'esistenza di un'inevitabile contrapposizione ideologica e quindi politica tra l'Occidente democratico e una serie di paesi non democratici, in

---

<sup>53</sup> V. DEGOEV, *Rossija, Kavkaz i post-sovetskij mir* [La Russia, il Caucaso e il mondo post-sovietico], in *Russkaja panorama*, Moskva, 2006, pp. 245-246.

particolare la Russia autoritaria e neo-imperiale<sup>54</sup>. Ma questa lettura della situazione politica odierna, oltre a essere globalmente più che discutibile, costringe spesso a deformare la realtà per renderla funzionale al suo schema interpretativo.

Il caso del conflitto in Georgia né è un chiaro esempio. Infatti, se il deficit di democrazia e libertà di espressione della Russia è ampiamente noto e legittimamente criticato, ben poco conto è stato fatto delle analoghe inclinazioni dell'odierna dirigenza georgiana, che sarà anche filo-occidentale, ma ha brutalmente represso le manifestazioni dell'opposizione nello scorso novembre, gestito le elezioni presidenziali in maniera quanto mai contestata, nonché imposto su magistratura e informazione radiotelevisiva un controllo non molto differente da quello che viene rimproverato a Mosca<sup>55</sup>. Inoltre, appare davvero difficile considerare democratico un governo che per risolvere un conflitto etno-territoriale ricorre così spregiudicatamente alla forza, e in particolare a bombardamenti indiscriminati come quelli subiti dalla città di Tskhinvali. Nella valutazione da parte occidentale del conflitto di agosto, d'altra parte, non viene dato pressoché nessun rilievo alla percezione che della situazione hanno abkhazi e osseti, quasi queste popolazioni non esistano che per essere fantocci della Russia oppure leali cittadini della Georgia<sup>56</sup>. Né si tiene per lo più presente che all'origine del loro secessionismo ha avuto una parte decisiva l'aggressivo nazionalismo georgiano incarnato nei primi anni '90 dello scorso secolo dal presidente Gamsakhurdia, che tentò di abolire lo statuto di autonomia dei due territori.

Come ha correttamente rilevato Sergio Romano, uno dei pochi osservatori italiani (e non solo) che si è mantenuto lucido nel valutare il conflitto russo-georgiano, l'uso sistematico di un duplice criterio interpretativo pregiudica in maniera sostanziale la capacità di lettura razionale degli avvenimenti:

Il presidente George W. Bush ha dichiarato che occorre rispettare la sovranità e l'integrità territoriale della Georgia. Intende dire che l'Abkhazia e l'Ossetia del Sud non hanno il diritto di separarsi da Tbilisi e proclamare la loro indipendenza. Ma quando il governo serbo chiese il rispetto della propria integrità territoriale e sostenne che l'indipendenza del Kosovo era una violazione del diritto internazionale, gli fu risposto che i popoli hanno il diritto di decidere il proprio destino. Era giusto deplorare lo scoppio delle ostilità, ma non sarebbe stato giusto ricordare che l'esodo degli osseti del Sud, dopo l'attacco georgiano, ricorda quello degli albanesi dal Kosovo quando Slobodan Milo-

---

<sup>54</sup> È, in particolare la tesi sostenuta dall'influente politologo R. KAGAN nel suo ultimo libro, *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, Milano, Mondadori, 2008.

<sup>55</sup> Si vedano al riguardo gli articoli *Reports slam Georgian Government for Use of Force, Authoritarian Tendencies*, in «Civil Society», December 21, 2007, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav122107.shtml> e D. TYNAN, *Report Highlights a Democratization Decline in the South Caucasus*, in «Eurasia Insight», June 30, 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav073008a.shtml>, ma anche il saggio – incluso in questa ricerca – di F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto transcaucasico*.

<sup>56</sup> Per uno sguardo anche alla prospettiva storico-politica di queste popolazioni si veda l'articolo di G. HEWITT, uno tra i maggiori specialisti di lingue e culture del Caucaso: *Abkhazia and South Ossetia: heart of conflict, key to solution*, August 18, 2008, <http://www.opendemocracy.net/article/abkhazia-and-south-ossetia-heart-of-conflict-key-to-solution>.

sevic cercò di ripulire etnicamente la regione? Gli Stati Uniti e il Consiglio Atlantico hanno accusato la Russia di avere fatto un uso “sproporzionato” della forza. Ma il conservatore americano Patrick Buchanan ha ricordato in un recente articolo che la Nato bombardò la Serbia per 78 giorni nella primavera del 1999 e che Israele, dopo un’incursione di Hezbollah in territorio israeliano, bombardò il Libano per 35 giorni nell’estate del 2006<sup>57</sup>.

E l’elenco delle contraddizioni e del doppio standard utilizzato dall’Occidente nei confronti della Russia nel corso della guerra russo-georgiana potrebbe continuare a lungo. Soprattutto alla luce dell’orientamento squilibrato e fuorviante dei media occidentali, occorre ribadire con forza che tale guerra non può essere considerata affatto uno scontro tra democrazia georgiana e autoritarismo neo-imperiale russo, ma si tratta in realtà di un conflitto etno-territoriale che affonda le sue radici nella politica sovietica delle nazionalità ed è stato strumentalizzato dal progetto egemonico globale statunitense (che si serve del cliente georgiano) e da quello locale russo (che si serve di abkhazi e osseti). La corretta comprensione di questi eventi è indispensabile soprattutto in una prospettiva di politica comune europea, per evitare le pericolose conseguenze che da un’analisi errata e pregiudiziale possono derivare.

Anche perché il problema non è limitato al solo Caucaso. La maggior parte degli analisti concorda sul fatto che quanto è avvenuto in Georgia costituisca anche un preciso segnale per l’Ucraina. Questo paese, in effetti, si è mostrato nel corso del conflitto russo-georgiano un forte sostenitore di Tbilisi, sostenendo con veemenza il principio dell’integrità territoriale di questo paese e prendendo misure per limitare la libertà di movimento della flotta russa del Mar Nero. Numerosi politici, a partire dal presidente Jushchenko, e analisti ucraini hanno sostenuto la tesi che «la prossima vittima della Russia sarà l’Ucraina», chiedendo pertanto il rapido inserimento del loro paese nelle strutture europee e atlantiche<sup>58</sup>. Dal punto di vista russo, infatti, l’adesione di Kiev alla Nato è altrettanto inaccettabile di quella di Tbilisi. Anzi, in realtà questa prospettiva appare persino più sgradita a Mosca, sia per ragioni strategiche (in primo luogo per la presenza della flotta russa nel porto di Sebastopoli) sia per ragioni storiche quali la vicinanza etnica e culturale tra i due paesi e la presenza di consistenti comunità russe e russofone nell’Ucraina sud-orientale<sup>59</sup>.

In effetti il conflitto russo-georgiano di agosto mostra che si è arrivati a un momento cruciale delle relazioni tra Mosca e l’Occidente, in cui si manifestano tutti i problemi maturati tanto nel primo decennio di debolezza della Russia post-sovietica, quanto negli anni della sua ripresa sotto la guida di Putin.

---

<sup>57</sup> S. ROMANO, *Sulla Georgia, due pesi e due misure*, in «Panorama», 22 agosto 2008, <http://blog.panorama.it/opinioni/2008/08/22/romano-sulla-georgia-due-pesi-e-due-misure/>.

<sup>58</sup> Cfr. A. ERMOLAEV, *Ispytanie vrazhdoj. Gruzino-oseinskij konflikt stal testom na otnoshenie k Rossii* [La prova dell’ostilità. Il conflitto osseto-georgiano è divenuto un test nei confronti della Russia], in «Nazavisimaja gazeta», September 1, 2008, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/17\\_test.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/17_test.html).

<sup>59</sup> Su questo tema si veda lo studio di A. VITALE, *Il potenziale conflittuale nelle relazioni russo-ucraine*, in A. COLOMBO (a cura di), *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*, Milano, Egea, 2001, pp. 333-436.



#### 4 Quale politica europea nel Caucaso dopo la guerra di agosto?

Non vi è dubbio che almeno per quel che riguarda il Caucaso la Russia appaia oggi isolata diplomaticamente, ma occorre chiedersi se tale isolamento giovi non solo alla soluzione del conflitto con la Georgia, ma agli interi equilibri internazionali. È una domanda che riguarda in primo luogo gli Stati Uniti, che nonostante tutto hanno bisogno della collaborazione russa sia a livello globale che per quel che riguarda diverse questioni locali, ma di fondamentale importanza, come l'Iran e l'Afghanistan. Ma tale questione è non meno cruciale per l'Unione Europea, che ha un particolare interesse strategico ed economico a raggiungere con la Russia una stabile complementarità strategica, oltre che economica e culturale.

Alla luce di tali considerazioni, la guerra russo-georgiana dovrebbe costituire un importante momento di riflessione sulle strategie verso est dell'Occidente, soprattutto per quel che riguarda l'allargamento della Nato, ma anche della stessa Unione Europea<sup>60</sup>. In particolare si tratta di capire se abbia senso proseguire una politica ampiamente determinata dalla concezione strategica di Washington che anche dopo la fine dell'Urss continua a vedere, più o meno esplicitamente, nella Russia un potenziale nemico da contenere e accerchiare – sino alla recente decisione di installare un sistema missilistico in Polonia e Repubblica Ceca che è davvero difficile evitare di interpretare in senso anti-russo – anziché un paese con cui collaborare a livello politico e strategico oltre che economico.

In realtà, come si è potuto osservare in occasione della recente guerra russo-georgiana, l'atteggiamento dei paesi europei nei confronti della Russia è molto diversificato. Se la Gran Bretagna e i paesi dell'Europa centro-orientale (Polonia, Estonia, Lettonia, Lituania, ai quali va aggiunta anche la Svezia) condividono l'atteggiamento antagonista che ha sostanzialmente caratterizzato la politica statunitense anche dopo la fine dell'Urss, soprattutto Germania, Francia e Italia sono portatrici di un approccio differente, non pregiudizialmente ostile verso Mosca, ma fondato sia su una precisa e ineludibile percezione degli interessi economici in gioco sia su una differente memoria storica. Una differenza di atteggiamenti che può essere spiegata per mezzo della cosiddetta "teoria della costellazione" di Hans Mouritzen e Anders Wivel, due studiosi danesi secondo i quali gli stati elaborano le linee della loro politica estera e di sicurezza in base alla «geopolitica presente e passata», agendo cioè sulla base di una specifica percezione del proprio ambiente geografico-politico<sup>61</sup>. Oltre a questo fattore, del tutto reale se si pensa alla storia dei paesi dell'Europa orientale, le differenti posizioni politiche nei confronti della Russia riflettono evidentemente anche gli assetti economici, in particolare energetici. Gli stati che dipendono largamente dalle forniture di gas e petrolio russi hanno assunto un atteggiamento decisamente più collaborativo verso Mosca rispetto ad altri, come la Gran Bretagna, che praticamente non sono interessati da tale dipendenza.

---

<sup>60</sup> Su questo tema si veda il capitolo di F. BORDONARO in questo volume.

<sup>61</sup> Cfr. H. MOURITZEN, A. WIVEL, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London, Routledge, 2005.

All'azione energica del presidente di turno dell'Unione Europea, Sarkozy, va riconosciuto in primo luogo il merito di essere riuscito a indurre le due parti a interrompere i combattimenti sulla base di un piano peraltro più favorevole alla Russia che alla Georgia. Inoltre, anche se le divisioni sostanziali sulla percezione dei fondamentali interessi di sicurezza tra i paesi membri sono rimaste inalterate, dimostrando per l'ennesima volta come l'Unione Europea non possa ancora essere considerata un attore geopolitico unitario, il Consiglio straordinario del 1° settembre ha assunto una posizione condivisa, basata su alcuni punti fermi: condanna della "reazione sproporzionata" della Russia e del suo riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia meridionale; organizzazione di una missione di osservazione in Georgia e aiuti alla ricostruzione del paese, incluse le due regioni secessioniste; impegno al rafforzamento della Politica di vicinato ("sinergia del Mar Nero" e "partenariato orientale"), volontà di proseguire con la Russia una collaborazione fondata «... sulla fiducia, sul dialogo, sul rispetto dello stato di diritto e dei principi riconosciuti dalla carta delle Nazioni Unite e dall'Osce... in particolare nella prospettiva del prossimo vertice previsto per il 14 novembre a Nizza»<sup>62</sup>.

In effetti, pur formalmente condannando la reazione militare russa e il riconoscimento delle due regioni separatiste, l'Unione Europea ha in realtà optato per una rapida ricerca della pace tra Mosca e Tbilisi, anche a costo di sacrificare l'integrità territoriale georgiana, sostanzialmente pregiudicata dall'esito del conflitto anche se ribadita ufficialmente. La maggioranza dei paesi europei guarda infatti a Mosca come a un partner politico ed economico con il quale impostare una stretta cooperazione di lungo periodo. Inoltre è ben chiaro che «... un clima di accesa conflittualità con Mosca nell'area del Mar Nero significherebbe con ogni probabilità la destabilizzazione dell'Ucraina, con conseguenze certamente negative per l'Europa orientale già integrata nell'Ue e per questioni come il controllo di flussi migratori, criminalità e traffici illeciti»<sup>63</sup>.

Nella fase post-bellica l'Europa si è dunque impegnata soprattutto nella pianificazione della missione degli osservatori in Georgia, a monitorare il rispetto dei sei punti del cessate il fuoco da parte di Mosca e Tbilisi<sup>64</sup>. L'obiettivo di tale missione era quello di «permettere il ritiro russo» entro il 10 ottobre 2008, come concordato l'8 settembre fra l'Unione Europea, Mosca e Tbilisi. Nonostante lo scetticismo diffuso in alcuni ambienti, l'insediamento dei membri della missione si è svolto senza

---

<sup>62</sup> Consiglio europeo straordinario di Bruxelles, 1° settembre 2008. Conclusioni della Presidenza, in *Rapporti Unione Europea – Georgia*, n. 10/DN, 30 settembre 2008, cit., p. 9.

<sup>63</sup> F. BORDONARO, *L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana*, cit. L'autore di questo articolo ricorda inoltre come «... L'Unione Europea, i cui stati membri sono restii a spendere per la difesa più di quanto già facciano, non può permettersi una proliferazione di conflitti ai propri confini, perché il prezzo politico ed economico delle missioni di mantenimento della pace non è irrilevante, soprattutto in un clima d'incertezza economica come quello attuale».

<sup>64</sup> N. NILSSON, *EU Deploys Observers in Georgia*, CACI Analyst, October 1, 2008, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4953>.

reali problemi e il ritiro russo ha sostanzialmente rispettato i tempi concordati, pur escludendo i territori dell'Abkhazia e dell'Ossetia meridionale<sup>65</sup>.

Questo atteggiamento nel complesso prudente nei confronti della Russia ha inoltre evidenziato un contrasto non da poco tra Bruxelles e la Nato, il cui segretario generale, Jaap de Hoop Scheffer, in un'intervista al «Financial Times» del 15 settembre 2008 ha criticato il fatto che l'Unione Europea abbia in sostanza avallato l'insediamento permanente di 7600 soldati russi nelle province separatiste di Abkhazia e Ossetia del Sud. La presenza militare russa in queste zone, secondo de Hoop Scheffer, è in piena contraddizione con l'obiettivo occidentale di favorire il ritorno allo *status quo ante*<sup>66</sup>.

Tuttavia, nonostante queste e altre ferme prese di posizione da parte dei suoi vertici, anche la Nato ha reagito alla guerra russo-georgiana in maniera meno decisa di quanto ci si potesse aspettare. Da un punto di vista formale, la guerra russo-georgiana di agosto ha riavvicinato le posizioni dei paesi europei a quelle degli Stati Uniti dopo le divergenze emerse al vertice di Bucarest in aprile. Il 12 agosto la riunione straordinaria del Consiglio del Nord-Atlantico (Nac) ha infatti condannato la "sproporzionata reazione" della Russia, pronunciandosi a favore del rispetto della sua sovranità e integrità territoriale<sup>67</sup>. Il 19 agosto un nuovo incontro del Nac ha inoltre sostenuto la necessità di tornare allo *status quo ante* e congelato il foro di dialogo con la Russia (*Nato-Russia Council*) come sanzione e condanna dell'intervento militare russo<sup>68</sup>. In questo incontro è stato inoltre deciso di dar vita alla *Nato-Georgia Commission* (Ngc), che costituisce almeno in teoria un ulteriore passo avanti verso un futuro ingresso di Tbilisi nella Nato. Occorre peraltro osservare come la condanna dell'intervento russo e la creazione di questa commissione non hanno cancellato i problemi emersi al summit di Bucarest, in particolare le divisioni interne, con il riproporsi da un lato dell'asse Stati Uniti-Gran Bretagna-Europa dell'Est in netta difesa della Georgia e, dall'altro, le cautele degli altri paesi europei, Francia, Germania e Italia soprattutto<sup>69</sup>. Cautele che non possono certo essere considerate eccessive non solo alla luce della reazione militare e politica di Mosca, ma anche dell'avventurismo politico dimostrato da Tbilisi.

Queste preoccupazioni dovrebbero presumibilmente indurre i paesi dell'Unione Europea alla prudenza anche nel prossimo vertice Nato di dicembre, che dovrà tornare a occuparsi della Georgia offrendo delle risposte ai principali problemi emersi non solo con il conflitto di agosto, ma anche nei mesi e negli anni precedenti. La questione dell'allargamento della Nato verso Georgia (e Ucraina) appare realmente

---

<sup>65</sup> B. WHITMORE, *Russian Troops Leave Buffer Zones, But Not Georgian Separatist Regions*, Radio Free Europe/Radio Liberty, October 10, 2008, [http://www.rferl.org/content/Russian\\_Troops\\_Pull\\_Out\\_Of\\_Buffer\\_Zones\\_But\\_Not\\_Georgian\\_Separatist\\_Regions/1328776.html](http://www.rferl.org/content/Russian_Troops_Pull_Out_Of_Buffer_Zones_But_Not_Georgian_Separatist_Regions/1328776.html).

<sup>66</sup> Cfr. H. SCHEFFER, *Russian Troops in Abkhazia, S. Ossetia Unacceptable*, in «Civil Georgia», September 15, 2008, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19504>.

<sup>67</sup> «NATO Ambassadors deplored Russia's disproportionate use of force. They stressed their support for the sovereignty and territorial integrity of Georgia and urged Russia to respect it», <http://www.nato.int/docu/update/2008/08august/e0812a.html>.

<sup>68</sup> *Statement – Meeting of the North Atlantic Council at the Level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters*, Bruxelles, August 19, 2008, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html>.

<sup>69</sup> Cfr. A. CARATI, *Nato e Georgia: vecchie e nuove sfide per le relazioni transatlantiche*, cit.

di cruciale importanza per i futuri rapporti dell'Europa con la Russia: «... Ucraina e Georgia non possono infatti essere confuse con gli allargamenti del 1999 e del 2004, tanto per la rilevanza strategica quanto per quel che rappresentano i due paesi per la Russia dal punto di vista politico, culturale e strategico»<sup>70</sup>. Inserendo al suo interno questi due paesi, la Nato si trasformerebbe – al di là di ogni possibile dichiarazione ufficiale in senso contrario – in un'alleanza anti-russa e così verrebbe percepita a Mosca. È quindi prevedibile che i paesi dell'Unione Europea valuteranno con estrema attenzione e prudenza un passo di questo genere.

Il conflitto russo-georgiano di agosto impone evidentemente di riconsiderare alcuni aspetti della politica dell'Unione Europea nella regione caucasica, senza che peraltro siano venuti meno i suoi interessi fondamentali, vale a dire energia, sicurezza e stabilità politica. Si tratta in effetti di interessi strettamente collegati tra loro, che devono pertanto essere perseguiti in modo parallelo<sup>71</sup>. La rilevanza di questa regione per la sicurezza energetica dell'Europa dipende infatti dalla sua stabilizzazione politica in quanto la permanente conflittualità pregiudica l'accesso alle risorse energetiche del Mar Caspio e dell'Asia centrale.

Come ha dimostrato il conflitto di agosto, il Caucaso è una regione ancora sostanzialmente instabile, in primo luogo a causa dei conflitti locali, che hanno sì una radice etno-territoriale, ma sono divenuti sin dagli anni '90 dello scorso secolo funzionali alla rivalità strategica tra Russia e Stati Uniti nella regione. A lungo negletti dalla comunità internazionale, “congelati”, ma non risolti, questi conflitti sono stati recentemente rinfocolati sia dall'indipendenza unilaterale del Kosovo sia dalle ambizioni della Georgia (e dell'Azerbaijan) a riconquistare i territori perduti. Senza una soluzione soddisfacente di tali conflitti, la stabilizzazione del Caucaso e il suo sviluppo politico ed economico rimarranno delle chimere. A tale riguardo, la maggior parte dei politici e degli analisti europei ritiene assolutamente auspicabile il mantenimento dell'integrità territoriale di Georgia e Azerbaijan. Secondo D. Lynch, ad esempio, «Georgia's territorial integrity is a key interest for the EU»<sup>72</sup>. Si tratta, tuttavia, di un'affermazione alquanto discutibile. L'interesse europeo consiste in effetti nella composizione definitiva dei conflitti in Georgia e nell'intero Caucaso meridionale; ma questa composizione potrebbe avere anche soluzioni differenti dalla ricostituzione dell'integrità territoriale della Georgia (e, in prospettiva, dell'Azerbaijan).

Soprattutto dopo l'esito della guerra russo-georgiana c'è da chiedersi se davvero il rientro di queste entità all'interno di Georgia e Azerbaijan – sebbene con un'ampia ridefinizione della loro autonomia – debba essere considerato l'unica opzione praticabile, sia per l'ostilità delle popolazioni interessate sia per la sua difficile attuazione, anche alla luce della posizione ormai netta e consolidata della Russia. Fermo restante che il principio dell'integrità territoriale degli stati è un caposaldo del diritto internazionale, è davvero pensabile che sia possibile imporre come valida un'unica eccezione, vale a dire il Kosovo? Altrove, invece, e in particolare nel Caucaso meridionale, popolazioni che si trovano in situazioni molto simili, anche se non identiche, a quella kosovara dovrebbero invece essere costrette a rientrare

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Cfr. S. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, cit.

<sup>72</sup> Cfr. D. LYNCH, *Why Georgia matters*, cit., p. 73.

all'interno di due stati (Georgia e Azerbaijan) contro i quali hanno combattuto – e vinto – dure guerre che la retorica d'altri tempi avrebbe chiamato di liberazione nazionale. Si tratta di una posizione molto difficile da giustificare, logicamente prima ancora che giuridicamente e politicamente. L'insistenza pregiudiziale su questo punto, inoltre, ha sicuramente influito sull'avventuroso tentativo georgiano di riprendere con la forza il controllo dell'Ossetia meridionale. In futuro potrebbe avvenire lo stesso per l'Azerbaijan in riferimento all'Alto Karabakh. È invece assolutamente necessario evitare di incoraggiare in tal senso gli attori locali, come è in realtà avvenuto – almeno sino a un certo punto – nel caso della Georgia, ribadendo invece il principio che il ricorso alla forza non deve essere in alcun modo considerato legittimo per risolvere i conflitti etno-territoriali dell'area.

Inoltre, il ripensamento della politica europea verso il Caucaso imposto dalla guerra di agosto implica la necessità di impostare in maniera più chiara, razionale e coesa i rapporti con la Russia. Per quel che riguarda l'Unione Europea il punto essenziale sembra essere quello di decidere se davvero gli interessi europei nel Caucaso coincidano sostanzialmente con quelli di Stati Uniti e Nato. Si tratta di una tesi che ha molti sostenitori. Così, per esempio, elencando una serie di punti cruciali della politica europea verso il Caucaso, specialisti come S. Cornell e S.F. Starr affermano:

... building on a realization of the near-identical interests that Europe and America share in the Caucasus, the EU should develop a close partnership with the United States, and both powers should coordinate their policies toward the region, taking advantage of complementary strengths and roles in the region... the EU should support NATO's role in the Caucasus, which is crucial in advancing security in the region. As happened in southeastern Europe previously, coordination of NATO and EU policies in the region and toward the states of the South Caucasus would accelerate the pace of reform<sup>73</sup>.

Anche in questo caso, si tratta di affermazioni non incontrovertibili. In realtà, nell'ambito della trasformazione della Nato da alleanza difensiva a meccanismo per la più ampia cooperazione alla sicurezza dell'area eurasiatica, il progettato allargamento nel Caucaso, in particolare verso la Georgia, ha approfondito le linee di divisione regionale, con il risultato di accrescere anziché diminuire le tensioni regionali. Certo, questo avviene soprattutto a causa dell'atteggiamento apertamente ostile da parte della Federazione russa, che tuttavia rimane e rimarrà un attore fondamentale nella regione. Insistere su un'espansione coordinata di Nato e Unione Europea nella regione sud-caucasica, evidentemente a partire dalla Georgia, porterebbe quindi a un inevitabile aumento delle tensioni con Mosca.

Una scelta evidentemente rischiosa, che non appare però inevitabile. Ci si può chiedere, infatti, se l'Unione Europea possa intervenire in un'area tanto cruciale e prossima come quella caucasica seguendo un approccio differente, non solo più consapevole della complessa realtà geopolitica della regione, ma anche sulla base di propri interessi specifici. In primo luogo quello di non pregiudicare la collabora-

---

<sup>73</sup> S. CORNELL, S.F. STARR, *The Caucasus: A Challenge for Europe*, cit.

zione politica ed economica con la Russia, che dell'Europa costituisce un fondamentale partner economico e strategico e ancora di più dovrebbe divenirlo in futuro. Si tratta evidentemente di una problematica che va ben al di là della regione caucasica, ma che proprio qui conosce un immediato banco di prova. In questi anni, infatti, soprattutto a partire dall'inserimento di Georgia, Armenia e Azerbaigian nella Politica estera di vicinato nel 2004, l'Unione Europea ha fortemente aumentato la sua azione in una regione complessa e contesa come il Caucaso meridionale per sostenere i propri interessi e di sicurezza. È vero che, a differenza di Stati Uniti e Russia, l'Unione Europea non persegue obiettivi di dominio strategico e può quindi, almeno entro certi limiti, porsi come *honest broker* nella regione, avvicinandola a sé nell'ambito di uno spazio di valori politici e culturali condivisi che da qualche parte si inizia a definire "impero europeo"<sup>74</sup>. Occorre tuttavia considerare che questa impostazione appare in larga misura autoreferenziale e comunque poco credibile da parte di Mosca. Come è stato osservato dal già citato V. Degoev,

... proporre al Cremlino spiegazioni tranquillizzanti sulla necessità di proteggere i condotti petroliferi e di risolvere i conflitti interetnici significa esagerare le riserve di pazienza, benevolenza e ingenuità della dirigenza russa... Per lo spazio post-sovietico in generale e per il Caucaso meridionale in particolare, l'epoca delle sorprese, incluse quelle sgradevoli, non è terminata. A questo bisogna prepararsi, in Russia come in Europa. E ciò significa che occorre una reciproca comprensione, fiducia e stretta collaborazione...<sup>75</sup>.

Tuttavia è evidente che le basi di questa stretta collaborazione devono essere individuate con molta chiarezza. E ciò, ovviamente, dipende dalla Russia non meno che dall'Europa. È fondamentale in primo luogo che Mosca comprenda la necessità di sfruttare in maniera equilibrata il suo recente successo nel Caucaso meridionale. La vittoria militare, il rafforzamento della sua presenza nella regione, la dimostrazione di forza e prontezza che ha fornito in tale circostanza non devono infatti essere sopravvalutati. La Russia sta già pagando questo successo con un profondo isolamento politico, una forte perdita della borsa (circa il 10% solo il giorno del riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia meridionale)<sup>76</sup> e con il ritiro di molti investimenti stranieri. Certo, a breve termine la Russia ha forse meno bisogno dell'Europa di quanto questa abbia bisogno di lei, ma in una prospettiva di lunga durata è interesse di entrambe le parti trovare un rapporto stabile ed equilibrato, a partire da una soluzione equilibrata del conflitto russo-georgiano.

A questo riguardo, peraltro, occorre osservare come la situazione negoziale appaia molto insoddisfacente. La conferenza internazionale di Ginevra del 15 ottobre, organizzata sotto l'egida di Unione Europea, Onu e Osce, che avrebbe dovuto creare

<sup>74</sup> Cfr. M. GUDERZO, *L'impero europeo*, in «Studi Urbinati», Nuova Serie A, 2004/05, vol. 3, n. 56, pp. 357-379.

<sup>75</sup> V. DEGOEV, *Rossija, Kavkaz i post-sovetskij mir*, cit., p. 252.

<sup>76</sup> Cfr. M. SERGEEV, *Mgnovennaja reakcija fondovogo rynka. Priznanie Rossiej nezavisimosti Abkhazii e Juzhnoj Ossetii dorogo oboshlos' investporam* [La reazione istantanea del mercato dei fondi. Il riconoscimento da parte della Russia di Abkhazia e Ossetia meridionale è costato caro agli investitori] in «Nezavizimaja gazeta», August 27, 2008, [http://www.ng.ru/economics/2008-08-27/1\\_market.html](http://www.ng.ru/economics/2008-08-27/1_market.html).

i presupposti per una soluzione al conflitto di agosto, è stata infatti subito vanificata dal mancato accordo tra russi e georgiani sulla richiesta di Mosca di far ufficialmente partecipare ai colloqui i rappresentanti delle repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossetia meridionale; al tempo stesso, Tbilisi aveva incluso nella propria delegazione i dirigenti delle amministrazioni filo-georgiane, M. Akishbaj e D. Sanakoev<sup>77</sup>.

Questo fallimento mostra chiaramente quanto saranno difficili le trattative tra Russia e Georgia. Un nuovo incontro è stato fissato per il 18 novembre, sempre a Ginevra, ma i presupposti non sono certo favorevoli. Anche perché le divisioni presenti all'interno dell'Unione Europea ostacolano non poco le trattative. Ancora nel summit del 16 ottobre di Bruxelles si è infatti riproposta la spaccatura tra i paesi che più ardentemente sostengono la Georgia, secondo i quali occorrerebbe che Tbilisi tornasse in possesso della città di Akhagori in Ossetia meridionale e della valle di Kodori in Abkhazia come prima del conflitto, mentre Germania, Francia e Italia ritengono che il ritiro russo dalle zone-cusci-netto in territorio georgiano sia sufficiente per riprendere il dialogo con Mosca<sup>78</sup>. È evidente che queste incertezze pregiudicano l'efficacia della posizione europea.

La crisi georgiana di agosto impone quindi all'Unione Europea di individuare nei confronti del Caucaso, ma anche e soprattutto della Russia, una posizione realista e condivisa, che non venga meno ai suoi valori politici e culturali di riferimento, ma eviti approcci retorici e sovente ipocriti. Da questo punto di vista l'Italia sembra portatrice – insieme soprattutto a Germania e Francia – di una linea politica equilibrata, consapevole delle legittime aspirazioni della Georgia, ma anche del fatto che per l'Europa la Russia costituisce un partner strategico fondamentale, le cui azioni possono essere anche criticate e condannate, ma con il quale è indispensabile trovare un rapporto stabile e produttivo. È auspicabile che tra questa posizione e quella intransigente di Polonia, Paesi Baltici e Gran Bretagna si possa trovare una sintesi nell'ambito di una comune politica europea prima del summit biennale tra Unione Europea e Russia del prossimo 14 novembre a Nizza, che rischierebbe altrimenti un sostanziale fallimento.

---

<sup>77</sup> Cfr. *Talks between Moscow and Tbilisi break down*, in Radio Free Europe/Radio Liberty, October 15, 2008, [http://www.rferl.org/content/Talks\\_Between\\_Moscow\\_And\\_Tbilisi\\_Break\\_Down/1330183.html](http://www.rferl.org/content/Talks_Between_Moscow_And_Tbilisi_Break_Down/1330183.html); J. PETROVSKAJA, J. SIMONJAN, *Konferencija v Zheneve sorvana* [Interrotta la Conferenza di Ginevra], in «Nazavisimaja gazeta», October 16, 2008, [http://www.ng.ru/politics/2008-1016/1\\_jeneva.html?mthree=2](http://www.ng.ru/politics/2008-1016/1_jeneva.html?mthree=2).

<sup>78</sup> Cfr. A. LOBJAKAS, *EU Summit Defers Decision over Relations with Russia*, Radio Free Europe/Radio Liberty, October 16, 2008, [http://www.rferl.org/content/EU\\_Summit\\_Deadlocked\\_Over\\_Relations\\_With\\_Russia/1330356.html](http://www.rferl.org/content/EU_Summit_Deadlocked_Over_Relations_With_Russia/1330356.html).

## L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana

Federico Bordonaro

### Introduzione

Il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 ha costituito un difficile banco di prova per l'Unione Europea. La guerra e la successiva fase diplomatica hanno interessato, infatti, alcuni degli aspetti più delicati della politica di sicurezza europea: i rapporti politico-strategici con Mosca, la questione della sicurezza energetica nell'area del Caucaso meridionale, la sicurezza economica e militare nell'area del Mar Nero, il problema dei cosiddetti "conflitti congelati"<sup>1</sup> e dei separatismi.

A tali problemi immediati si sono aggiunti quelli riguardanti gli equilibri interni della stessa Unione Europea in quanto attore politico unitario. Il conflitto russo-georgiano ha costretto Bruxelles ad agire rapidamente, mettendo alla prova il proprio processo decisionale, riproponendo così alcuni dei dilemmi fondamentali della propria politica. Le differenti percezioni, da parte dei paesi membri dell'Ue, del ruolo russo in Europa orientale e in Transcaucasia sono risaltate con particolare evidenza. La questione del rapporto fra allargamento europeo e allargamento della Nato è nuovamente salita in superficie, perché i due processi sono considerati in modo differente da parte russa. Come se ciò non bastasse, il problema della dipendenza di molti stati membri dagli idrocarburi russi ha aggiunto un'ulteriore complicazione diplomatica, rendendo impossibile l'adozione di una posizione intransigente nei confronti del Cremlino.

Inoltre, gli europei hanno constatato una volta di più che la guerra, momento forte delle relazioni internazionali *par excellence*, svela brutalmente la distanza fra la capacità d'influenza percepita e quella reale. In altre parole, la superiorità politico-militare e diplomatico-strategica dell'asse Ue-Nato su Mosca è rimasta sulla carta, perché la potenza realmente *esercitata* da Mosca nel contesto spazio-temporale del conflitto si è rivelata superiore. Ciò non significa che il mondo euro-atlantico non abbia carte diplomatiche da giocare nei confronti di Mosca, né che la sua influenza nell'area Mar Nero-Mar Caspio sia destinata a essere cancellata. Certamente, tuttavia, la Russia ha centrato gli obiettivi politico-militari che si era prefissa in Geor-

---

<sup>1</sup> Sui "conflitti congelati" nell'area del Caucaso meridionale cfr. S. CORNELL, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond, Curzon Press, 2001. Prima della guerra russo-georgiana dell'agosto 2008, nell'area dell'ex-Urss esistevano quattro conflitti latenti: Abkhazia e Ossetia del Sud in Georgia, Nagorno-Karabakh in Azerbaigian e Transnistria in Moldova.



gia. Ciò ha rilanciato il dibattito sulla difesa europea, sulla spesa militare e sulla visione strategica che l'Ue intende far propria.

Infine, l'Unione Europea è stata messa di fronte a un fatto che la propria cultura politica, tale per come essa si è venuta formando negli ultimi decenni, ha difficoltà ad ammettere. Russia e Georgia, al momento dello scoppio del conflitto fra il 7 e l'8 agosto 2008, erano due stati membri di un'organizzazione internazionale, la Csi. Per quanto imperfetta, e per quanto lontana dal livello d'integrazione proprio dell'Ue, la Csi era comunque un'organizzazione sovranazionale in piedi da oltre 15 anni. Ora, la visione delle relazioni internazionali che sottende alla creazione dell'Ue è precisamente che il superamento degli stati nazionali e la creazione di macro-organizzazioni sovranazionali impedisce che le controversie fra stati sfocino in conflitti militari. L'espansione del modello europeo al mondo ex-sovietico è un obiettivo primario di Bruxelles dalla fine della guerra fredda, e il conflitto russo-georgiano ha invece riproposto il primato dei rapporti di potenza fra poli politico-militari (Russia da un lato, asse euro-atlantico dall'altro).

Tale constatazione è uno *choc culturale* per l'Europa post-guerra fredda. Inoltre, il fatto che la Russia – stato d'importanza decisiva per la sicurezza eurasiatica e per la cooperazione economica e politica con l'Europa – sia oggi ben lontana dal modello di democrazia occidentale che negli anni Novanta sembrava destinato inevitabilmente ad affermarsi ovunque, è una realtà che ha il sapore della disillusione per gli europei. Ed è, altresì, una realtà con cui l'Unione Europea ha difficoltà a confrontarsi efficacemente. Il modello europeo, basato sul coinvolgimento politico-diplomatico ed economico progressivo, sembra in effetti mancare della capacità di leva necessaria nei confronti di un attore intenzionato a usare la forza militare e l'arma della politica energetica.

## 1 L'Ue e la guerra russo-georgiana: i fatti

Una valutazione obiettiva dell'azione europea nel contesto della guerra russo-georgiana non può prescindere dalla ricostruzione dei fatti. Questa è necessaria per individuare gli interessi degli attori coinvolti, le implicazioni del dibattito interno all'Unione, e per apprezzare la reale portata dell'impegno concreto europeo, distinguendolo con cura dal contenuto delle dichiarazioni ufficiali.

Il 5 agosto 2008, dopo che nei giorni 1 e 2 agosto si erano prodotti incidenti fra georgiani e sud-osseti nella zona di Tskhinvali, la presidenza del Consiglio europeo esprimeva «grave preoccupazione»<sup>2</sup> per il deterioramento della situazione nel cosiddetto “conflitto congelato” sud-osseto. Il 1° agosto un'esplosione aveva ferito gravemente due poliziotti georgiani, segnalando una nuova intensificazione delle “scaramucce”.

L'Unione Europea era a conoscenza della pericolosità del conflitto sud-osseto, così come di quello abkhazo. In realtà, quest'ultimo aveva ricevuto più attenzione negli ultimi anni, e nel luglio 2008 Berlino si era fatta promotrice di una nuova ini-

---

<sup>2</sup> *Statement by the Presidency of the Council of the European Union following recent events in South Ossetia (Georgia)*, <http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/press/5aug20081.html>.

ziativa diplomatica per la pacificazione<sup>3</sup>. L'Abkhazia è infatti di più grande rilevanza geopolitica, in quanto sede dell'importante porto di Sukhumi (la capitale della repubblica separatista) sul Mar Nero e area dalle ben maggiori potenzialità economiche rispetto all'Ossetia del Sud, anche grazie al turismo e al nodo ferroviario di Sukhumi. Inoltre, l'esercito separatista abkhazo era oggettivamente molto più temibile delle milizie sud-ossete, potendo contare fino a 50.000 riservisti in tempo di guerra, carri armati, sistemi missilistici di tipo Buk<sup>4</sup>, sette aerei da guerra<sup>5</sup>, tre divisioni della Marina militare, e un forte sostegno russo.

Proprio mentre s'intensificava l'attività diplomatica sulla questione abkhaza, quella sud-osseta precipitava, dopo una serie d'incidenti fra i quali quelli d'inizio agosto. Molto è stato già scritto sulle possibilità che Mosca avesse pianificato una guerra contro Tbilisi, usando una serie di attacchi da parte delle milizie sud-ossete per provocare la Georgia e indurla a usare la forza contro la sua regione separatista<sup>6</sup>.

La valutazione dell'esatta dinamica del conflitto russo-georgiano, riguardo alle cause ultime del suo scoppio, esula dallo scopo della presente analisi. È però certo che la politica apertamente filo-Nato del presidente georgiano Mikheil Saakashvili aveva già, dal 2004 in poi, creato le premesse per una reazione russa<sup>7</sup>, tanto più probabile dopo l'indipendenza del Kosovo dalla Serbia e la dura reazione dell'allora presidente russo Vladimir Putin<sup>8</sup>.

Appare oggi evidente come la minore attenzione diplomatica al conflitto sud-osseto avesse fatto di quest'ultimo il più pericoloso punto di frizione fra Russia e Georgia, come però solo pochi analisti avevano rilevato<sup>9</sup>. Con l'intensificarsi degli scontri, in ogni caso, l'Unione Europea aveva compreso la pericolosità della situazione, seppure l'eventualità di una guerra su larga scala fra Mosca e Tbilisi sembrasse ai più ancora remota.

Fra il 7 e il 9 agosto la situazione precipitava drammaticamente, con Tbilisi che, accusando Mosca di «condurre una guerra non dichiarata» tramite le milizie sud-ossete, iniziava un'operazione militare per tentare di riportare sotto la propria sovranità la provincia ribelle nella notte fra il 7 e l'8 agosto. Il 9 agosto la leadership separatista abkhaza annunciava il proprio coinvolgimento *de facto* nel conflitto, affermando di condurre operazioni per espellere le autorità georgiane dalla valle del Kodori Gorge.

---

<sup>3</sup> «International Herald Tribune», July 17, 2008, <http://www.iht.com/articles/ap/2008/07/17/europe/EU-Georgia-Abkhazia.php>.

<sup>4</sup> «Nezavisimaya Gazeta», October 13, 2001, [http://www.ng.ru/cis/2001-10-13/1\\_gruziy.html](http://www.ng.ru/cis/2001-10-13/1_gruziy.html).

<sup>5</sup> Cfr. *Order of Battle – Abkhazia*, in «MilAvia», <http://www.milaviapress.com/orbat/abkhazia/index.php>.

<sup>6</sup> In particolare si veda l'analisi di P. FELGENHAUER in «Novaya Gazeta», August 14, 2008, <http://www.novayagazeta.ru/data/2008/59/04.html>; trad. inglese sul sito dell'analista americano R. Amsterdam, [http://www.robertamsterdam.com/2008/08/pavel\\_felgenhauer\\_on\\_russias\\_p.htm](http://www.robertamsterdam.com/2008/08/pavel_felgenhauer_on_russias_p.htm).

<sup>7</sup> Cfr. *Escalating Tension between Georgia and Russia*, in «PINR», October 2, 2006, [http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=563](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=563).

<sup>8</sup> A. STRAZZER, *Kosovo: implicazioni dell'indipendenza per il triangolo Stati Uniti-Russia-Europa*, in «Equilibri», 18 aprile 2008.

<sup>9</sup> *South Ossetia is More Dangerous Flashpoint*, in «Oxford Analytica», July 18, 2008.

## 1.1 Le prime reazioni dell'Unione Europea

Il 7 agosto, l'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Ue, Javier Solana, esprimeva al presidente georgiano Mikheil Saakashvili la profonda preoccupazione europea per il rapido deterioramento della situazione in Ossetia del Sud<sup>10</sup>. Saakashvili esponeva a Solana la propria disponibilità per «un ultimo appello al cessate-il-fuoco» ma nella notte ordinava un massiccio attacco contro Tskhinvali.

Di fronte al precipitare degli eventi, l'8 agosto Benita Ferrero-Waldner, commissario europeo per le Relazioni esterne e responsabile della Politica europea di vicinato (Pev), affermava che l'Unione era «pronta a scendere in campo con misure di *confidence-building*»<sup>11</sup>. Lo stesso giorno, Solana esprimeva al ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov e al suo omologo georgiano Eka Tkeshelashvili la necessità di coinvolgere urgentemente l'Osce per porre fine sin da subito all'*escalation*. Tali appelli, come è noto, cadevano nel vuoto.

Mentre il conflitto si allargava e Mosca interveniva massicciamente in difesa dei separatisti sud-osseti, sconfinando anche in territorio georgiano e utilizzando forze aeree e marittime sul Mar Nero (attaccando il porto di Poti e non limitandosi quindi a utilizzare i porti dell'Abkhazia), l'Unione Europea era chiamata a prendere misure concrete per favorire l'immediata cessazione delle ostilità, ma anche e soprattutto per contribuire a governare la fase diplomatica post-bellica. Il dilemma fondamentale era il seguente: se schierarsi risolutamente per un ritorno allo *status quo ante*, difendendo fermamente l'integrità territoriale georgiana, o se invece cercare un compromesso con Mosca – sostenitrice dei separatismi abkhazi e sud-osseti – pur di garantire la pace.

L'indipendenza delle due regioni non era mai stata riconosciuta da alcuno stato fino alla decisione russa di procedere in tal senso (26 agosto 2008). Dato che l'Ue (come anche gli Usa e la Nato) aveva sempre respinto ogni pretesa abkhaza e sud-osseta di equiparare il loro caso a quello del Kosovo, Bruxelles, di fatto, aveva sempre riconosciuto il diritto di Tbilisi a mantenere le due regioni sotto il proprio controllo, nonostante la complessa storia dei territori contesi, sin dai tempi pre-sovietici, ponesse questioni non facilmente risolvibili.

## 1.2 Nicholas Sarkozy prende l'iniziativa: luci e ombre

La svolta nell'azione dell'Unione Europea arrivava con l'iniziativa di Nicholas Sarkozy. Il capo di stato francese, presidente di turno dell'Ue e convinto sostenitore di un rafforzamento della politica estera europea, riusciva infatti a elaborare rapidamente un piano per il cessate-il-fuoco fra Mosca e Tbilisi. Il piano era presentato nella giornata del 12 agosto al presidente russo Dmitrij Medvedev, che, dopo

---

<sup>10</sup> Commissione della Delegazione europea in Georgia, "Javier SOLANA, EU High Representative for the CFSP, had today a phone conversation with Mikheil SAAKASHVILI, President of Georgia, on the situation on South Ossetia", 7 agosto 2008.

<sup>11</sup> Idem, *The European Commission on the events in Georgia*, August 8, 2008.

aver raggiunto l'accordo per l'aggiunta di due ulteriori punti ai quattro originari del piano francese, lo approvava<sup>12</sup>. In serata, dopo un contatto telefonico e un'intensa attività diplomatica, il presidente georgiano Saakashvili accettava di firmare a sua volta il piano, non riuscendo però, al contrario del proprio omologo russo, a inserirvi alcune aggiunte.

È importante considerare nel dettaglio il piano, perché la sua accettazione da parte georgiana ha avuto importanti implicazioni sulla questione politica di fondo – cioè quella della sovranità e integrità territoriale della repubblica georgiana tale come essa era fuoriuscita dall'Urss nel 1991. Ma tale piano ha anche esposto le difficoltà europee nel cercare di contenere le pretese russe.

I primi quattro punti del piano sono stati elaborati dalla presidenza francese dell'Ue. Essi prevedevano: 1) la rinuncia da parte dei belligeranti al ricorso alla forza; 2) la cessazione definitiva delle ostilità; 3) il libero accesso alle missioni umanitarie; 4) infine il ritiro da parte georgiana entro i limiti del proprio stazionamento permanente (anteriore al conflitto).

Tbilisi avrebbe voluto aggiungere al terzo punto anche il diritto dei profughi al ritorno in Ossetia del Sud, ma Mosca riusciva a opporsi a tale richiesta, ponendo le basi per un cambiamento di struttura demografica e identitaria della regione.

Inoltre, il Cremlino otteneva di aggiungere altri due punti: il punto 5) prevedeva sì il ritiro delle truppe russe sulle posizioni antecedenti al conflitto, ma anche, «in attesa di meccanismi internazionali», la presa di «misure di sicurezza ulteriori» da parte delle forze di *peacekeeping* russe (che la Georgia considerava da anni un mero strumento di controllo militare dell'Ossetia del Sud e dell'Abkhazia e non vere forze per il mantenimento della pace).

Il punto 6) era poi di ancor più grande rilevanza: Mosca riusciva infatti a inserire il «dibattito internazionale sullo status dell'Abkhazia e dell'Ossetia del Sud» come condizione per il cessate-il-fuoco.

Accettando quest'ultimo punto, l'Ue di fatto rimetteva in questione l'integrità territoriale georgiana; Tbilisi soccombeva all'obiettivo geopolitico russo.

D'altro canto, l'Ue riusciva a inserirsi fra Russia e Georgia come mediatore efficace, favorendo la fine di un conflitto guerreggiato che avrebbe potuto svilupparsi in modo imprevedibile e pericoloso sul Mar Nero e interessare in modo molto pesante le rotte energetiche del corridoio transcaucasico.

Da questo momento in poi, l'obiettivo immediato dell'Unione Europea diventava il monitoraggio del cessate-il-fuoco, per assicurarsi che i belligeranti mantenesero fino in fondo gli impegni presi. Il 14 agosto il presidente francese Sarkozy faceva pervenire una lettera scritta a Saakashvili<sup>13</sup>. Nella lettera si specificava che, riguardo al punto 5, le misure di sicurezza ulteriori volute da Mosca avrebbero dovuto coinvolgere solo i *peacekeepers* russi, e solo nell'«immediata prossimità» dell'Ossetia del Sud, escludendo dalla «zona cuscinetto» ogni località più in profondità nel territorio georgiano. In particolare, la lettera cercava di rassicurare Tbilisi sulla volontà di escludere una presenza militare russa a Gori. Questa città, già

<sup>12</sup> «New York Times», August 13, 2008.

<sup>13</sup> *Six Point Peace Plan*, in «Russian Aggression to Georgia», documento del governo georgiano.

duramente colpita dalle forze russe durante i giorni del conflitto, si situa infatti strategicamente fra l'Ossetia del Sud e la capitale georgiana.

La precisazione era importante ai fini dell'accettazione da parte georgiana del piano in sei punti, temendo Tbilisi che le forze russe rimanessero in grado di porre una seria ipoteca sulla circolazione interna al territorio georgiano controllando militarmente alcuni punti-chiave.

Alcuni *réportages*, nei giorni immediatamente successivi all'accordo, denunciavano la non completa cessazione delle ostilità<sup>14</sup>. Ciò nonostante, queste sarebbero terminate di lì a poco. Due erano i problemi principali che l'Ue doveva affrontare: uno, politico-militare e immediato, era monitorare che Mosca si ritirasse effettivamente dal territorio georgiano comprese le zone "cuscinetto". Il secondo era invece politico-strategico e ben più profondo: decidere quale *politica* adottare nei confronti di Mosca, tenendo anche conto dell'influenza di Washington sia in ambito Nato, sia presso i governi dei paesi europei.

L'Europa è infatti attraversata da una sorta di immaginaria linea di frattura fra governi favorevoli a un forte partenariato euro-russo e governi che, invece, propendono per una "linea dura" nei confronti di Mosca e che ritengono pericoloso cedere alla richiesta russa di lasciare Georgia e Ucraina fuori dalla Nato. Il primo gruppo è guidato soprattutto – al di là delle dichiarazioni ufficiali – da Francia, Germania, Spagna, Italia, Belgio e Austria. I più convinti assertori della "linea dura" sono invece Regno Unito, Polonia, i tre paesi baltici e la Svezia.

Il perché di tale divisione è spiegabile solo tramite l'analisi geopolitica. Hans Mouritzen e Anders Wivel, due studiosi danesi, hanno esposto in modo convincente la "teoria della costellazione"<sup>15</sup> per spiegare le differenze nella politica europea di alcuni stati continentali. Mouritzen e Wivel dimostrano attraverso esempi storici come gli stati elaborino linee di politica estera e sicurezza in base alla "geopolitica presente e passata". In altri termini, gli stati agiscono innanzitutto sulla base della propria percezione dell'attuale configurazione di potenza nel proprio ambiente geografico-politico. In tale ambiente, il rapporto fondamentale è con i "poli di potenza" (in campo euro-atlantico gli Usa, la Francia, la Germania e la Russia). Gli stati tuttavia sono influenzati in modo determinante anche dalla cultura politico-strategica ereditata dalla storia di medio-lungo termine.

Un esempio particolarmente evidente nell'Europa di oggi è che Varsavia o Vilnius hanno una percezione dell'influenza russa in Europa orientale ben diversa da quella che ne hanno Berlino o Madrid. Le cause sono la prossimità geografica, la propria e altrui potenza, la percezione della minaccia militare e la storia strategico-politica dell'ultimo secolo. Queste motivazioni sono ancor più forti di quelle legate alla sicurezza energetica, e infatti non tutti gli stati europei molto dipendenti dal gas naturale russo mostrano la stessa attitudine nei confronti di Mosca.

Le considerazioni svolte dianzi rivelano che l'Unione Europea non può ancora essere considerata un attore geopolitico unitario, in quanto al suo interno permangono percezioni differenti, spesso fortemente divergenti, dei propri fondamentali

---

<sup>14</sup> «The Guardian», August 13, 2008.

<sup>15</sup> H. MOURITZEN, A. WIVEL, *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London, Routledge, 2005.

interessi di sicurezza. La guerra russo-georgiana ha fatto emergere nuovamente tale realtà. Fra l'8 e il 12 agosto 2008, sebbene Nicholas Sarkozy riuscisse a rappresentare tutta l'Europa (nonostante alcune iniziative diplomatiche polacche concertate con Kiev e Tbilisi per creare un fronte anti-russo), l'Ue non era in grado di tener fermo il proposito (fortemente sostenuto da Varsavia e Londra) di difendere la sovranità georgiana su Abkhazia e Ossetia del Sud.

Nei fatti l'Europa, intervenendo con la propria missione diplomatica per il cessate-il-fuoco e poi, successivamente, con i propri osservatori, accompagnava la fase di devoluzione – ottenuta *manu militari* – delle repubbliche separatiste da Tbilisi.

Ciò creava dissapori sia all'interno dell'Unione stessa, sia fra questa e la Nato, come dimostrano le clamorose dichiarazioni del segretario generale di quest'ultima, Jaap de Hoop Scheffer. Questi, in un'intervista al «Financial Times» del 15 settembre 2008, criticava duramente che l'accordo approvasse la presenza di più di settemila soldati russi nelle province separatiste di Abkhazia e Ossetia del Sud. La presenza militare russa in queste zone, per de Hoop Scheffer, era in totale contrasto rispetto all'obiettivo occidentale di favorire il ritorno alla situazione precedente.

In definitiva l'Ue, sotto la guida francese, riapriva la questione – invero di vecchia data – del rapporto con Washington e Mosca. Anche se, formalmente, l'Europa condannava la reazione militare russa, concretamente optava per una rapida ricerca della pace anche a costo di sacrificare le frontiere georgiane, ridisegnate dal conflitto.

A ciò va aggiunto tuttavia che la stessa Nato, nei giorni più intensi della guerra, appariva impossibilitata a reagire sul piano militare. Un intervento armato contro la Russia per regolare la questione georgiana era apparso sin da subito un'eventualità inconcepibile, al di là del giudizio politico sull'operato di Saakashvili. Il vero problema, anche per la Nato, era politico, e concernente la fase post-bellica: quale linea adottare nei confronti di Mosca? Quanto insistere sull'integrazione di Georgia e Ucraina nell'organizzazione atlantica?

### 1.3 La missione degli osservatori europei

La fase post-bellica, dalla metà di agosto all'inizio di ottobre 2008, ha visto l'Europa impegnata nella pianificazione della missione degli osservatori in Georgia, per monitorare il rispetto dei sei punti del cessate-il-fuoco da parte di Mosca e Tbilisi. Nonostante vari allarmismi destati da alcuni “tira e molla” russi sui tempi di attuazione del ritiro, si deve rilevare come il processo si sia svolto in tempi tutto sommato rapidi.

L'Unione Europea, dopo aver propiziato il cessate-il-fuoco, riusciva a far approvare una missione di monitoraggio composta da 200 osservatori (in parte ufficiali di polizia, ma disarmati, in parte esperti civili), con forte presenza francese e comandata dall'ex ambasciatore tedesco in Libano, Hansjoerg Haber.

L'obiettivo della missione Ue, secondo le stesse parole di Javier Solana<sup>16</sup>, era quello di «permettere il ritiro russo» entro il 10 ottobre 2008, come concordato l'8 settembre fra l'Unione Europea, Mosca e Tbilisi. In questo senso, la missione è riuscita nell'intento, se è vero che diversi organi di stampa riportavano il 6 ottobre l'avanzata fase di preparazione del ritiro russo dalle “zone cuscinetto” dentro il territorio “propriamente georgiano” e quindi al di fuori di Ossetia del Sud e Abkhazia<sup>17</sup>.

Occorre tuttavia menzionare ancora alcuni eventi che mostrano come Mosca sia riuscita, per l'essenziale, a mantenere l'iniziativa e il vantaggio sul piano diplomatico e strategico nei confronti dell'Unione Europea. Al vertice Ue-Russia del 1° settembre, l'Europa aveva deciso di procrastinare la ripresa dei negoziati per un nuovo trattato bilaterale con Mosca finché quest'ultima non si fosse «ritirata sulle posizioni anteriori al 7 agosto 2008<sup>18</sup>». Ma in sé tale decisione non comportava granché, non rappresentando alcuna leva reale sul Cremlino. La Russia poteva quindi insistere nel mantenere 7600 soldati nelle repubbliche separatiste (peraltro riconosciute da Mosca il 26 agosto).

Come se ciò non bastasse, il 17 settembre José Manuel Barroso, presidente della Commissione europea, affermava che l'Unione Europea avrebbe potuto «riprendere i negoziati con la Russia per un nuovo accordo di cooperazione» anche nel caso in cui Mosca mantenesse una «presenza militare» nelle due repubbliche secessioniste. Ciò segnalava che alcune componenti nell'Ue, anche importanti, stavano di fatto accettando la disintegrazione della repubblica georgiana<sup>19</sup> e la presenza di militari russi in Abkhazia e Ossetia del Sud, sia pure sotto la veste di *peacekeepers*, per un tempo indefinito.

Inoltre Mosca, il 18 settembre, rifiutava l'invio di nuovi osservatori militari Osce in Ossetia del Sud, riaffermando poi come i 200 osservatori della missione Ue non avrebbero potuto entrare nei territori delle due repubbliche secessioniste ma solo monitorare il ritiro russo dalle “zone cuscinetto” in territorio georgiano<sup>20</sup>.

## 2 Implicazioni per la politica dell'Ue nell'area Mar Nero-Mar Caspio

L'Unione Europea ha dunque optato per una linea di compromesso con Mosca sulla questione georgiana. Da un lato l'Europa ha saputo mantenere una certa capacità d'azione diplomatica e salvo qualche sbavatura è riuscita a parlare con una voce sola, quella della presidenza francese. Dall'altro ha deluso le aspettative sia dell'amministrazione americana, sia di alcuni governi europei fra cui in particolare Varsavia, che speravano nell'adozione di una linea molto più ferma nei confronti di Mosca.

---

<sup>16</sup> Deutsche Welle, 1 ottobre 2008.

<sup>17</sup> Agence France Presse, dispacci del 6 ottobre 2008.

<sup>18</sup> In «Oxford Analytica», September 2, 2008.

<sup>19</sup> In «Oxford Analytica», September 18, 2008.

<sup>20</sup> In «Le Figaro», September 19, 2008.

Il problema per l'Ue è ora di comprendere le implicazioni di quanto accaduto. Per l'Europa, l'area del Mar Nero e del Caucaso meridionale è di fondamentale importanza per due motivi. In primo luogo sul piano della sicurezza, perché la sua stabilità è vitale nel quadro dei rapporti con la Russia. L'Europa non è in grado di esercitare un'efficace pressione militare su Mosca nell'area – se non per il tramite di Usa e Nato. E in ogni caso, la maggioranza dei paesi dell'Ue guarda a Mosca come a un partner politico ed economico con il quale impostare una cooperazione di lungo periodo. Inoltre, un clima di accesa conflittualità con Mosca nell'area del Mar Nero significherebbe con ogni probabilità la destabilizzazione dell'Ucraina, con conseguenze certamente negative per l'Europa orientale già integrata nell'Ue e per questioni come il controllo di flussi migratori, criminalità e traffici illeciti. Non si deve poi dimenticare che l'area Mar Nero-Mar Caspio vede il perdurare di altri due cosiddetti “conflitti latenti” in Transnistria e Nagorno-Karabakh, per la risoluzione dei quali è necessaria la collaborazione russa.

L'Unione Europea, i cui stati membri sono restii a spendere per la difesa più di quanto già facciano, non può permettersi una proliferazione di conflitti ai propri confini, perché il prezzo politico ed economico delle missioni di mantenimento della pace non è irrilevante, soprattutto in un clima d'incertezza economica come quello attuale. In secondo luogo la regione è di grande importanza economica e, soprattutto, energetica. L'Europa ha tutto l'interesse a diversificare le rotte dell'approvvigionamento di idrocarburi, e il corridoio transcaucasico è l'unica vera alternativa alle *pipeline* russe per portare le risorse azere, turkmene, uzbekhe e kazake in Europa centrale e occidentale. Senza arrivare alle esagerazioni di chi ritiene che la guerra russo-georgiana sia stata una “guerra per gli oleodotti”, appare evidente che il dominio delle rotte dell'energia sia una posta in gioco strategica nei rapporti euro-russi.

La guerra russo-georgiana ha rappresentato un forte contraccolpo all'espansione dell'asse euro-atlantico nelle repubbliche ex-sovietiche. Sebbene l'ambizione russa di tornare potenza globale si scontri con alcuni limiti (demografici, economici, diplomatici) da non sottovalutare, è evidente che Mosca abbia saputo dare un segnale forte con la guerra dell'agosto 2008. In quello che il Cremlino considera il proprio “Estero Vicino”, la Russia non tollera essere considerata un *junior partner* da parte occidentale, e ulteriori pressioni statunitensi per integrare Ucraina e Georgia nella Nato non faranno che acuire le tensioni. Mosca potrebbe cercare di suscitare movimenti secessionisti in Ucraina (soprattutto in Crimea) e indurre la propria posizione in Moldova (Transnistria). L'Unione Europea, soprattutto data la reale influenza dell'asse euro-atlantico oggi nell'area, sembra propensa a una ripresa del dialogo con Mosca su tutti i dossier importanti della regione, nonostante la condanna formale per l'uso della forza in Georgia.



## **Nato e Georgia: vecchie e nuove sfide per le relazioni transatlantiche**

*Andrea Carati*

### **1 La questione dell'ingresso della Georgia nella Nato al summit di Bucarest (3-4 aprile 2008)**

Il conflitto in Georgia, scoppiato il 7 agosto 2008, è stato in buona parte un conflitto annunciato e che si è svolto secondo un copione prevedibile, almeno per quanto concerne la reazione russa<sup>1</sup>. Dalla prospettiva della Nato la questione della Georgia, in particolare in riferimento ai conflitti congelati al suo interno in Abkhazia e nell'Ossetia del Sud, non era affatto nuova. Il tema dell'ingresso della Georgia, insieme a quello dell'Ucraina, era infatti già emerso come uno dei temi principali e più problematici del summit di aprile a Bucarest.

Il 2 aprile, alla cena informale che ha preceduto l'apertura ufficiale del summit, il presidente G.W. Bush ha proposto agli alleati la concessione del Map (*Membership Action Plan*) a Georgia e Ucraina, formalizzando così l'invito e l'avvio del percorso di accesso alla Nato per i due paesi<sup>2</sup>. Da subito tuttavia, Francia e Germania hanno manifestato la loro contrarietà – seguiti da Italia, Spagna e, seppur con toni diversi, dalla Gran Bretagna<sup>3</sup> – profilando così una spaccatura all'interno dell'alleanza destinata a dominare il summit nei due giorni successivi<sup>4</sup>.

La disputa fra Stati Uniti e gli alleati storici in Europa è risultata dal contrasto fra due traiettorie strategiche divergenti. Da un lato, la politica di sicurezza americana, a partire dalla fine degli anni Novanta e a maggior ragione dopo l'11 settembre 2001, ha individuato nel Caucaso meridionale un'area di estrema rilevanza strategica per la proiezione americana in Asia centrale e per la diversificazione delle vie di approvvigionamento energetico<sup>5</sup>. Dall'altro, i principali paesi europei, nello stesso periodo, hanno manifestato un basso interesse per la regione caucasica al limite del disimpegno. Dunque, mentre Washington intensificava, tanto sul piano bilaterale quanto all'interno della Nato, le relazioni politiche e militari con la Geor-

---

<sup>1</sup> *A Scripted War*, in «The Economist», August 14, 2008. Per una ricostruzione del conflitto si veda International Crisis Group, *Russia vs Georgia: the fallout*, «Europe Report», n. 195, 22 August, 2008.

<sup>2</sup> S.L. MYERS, *Bush Urges Nato to "Finish the Fight"*, in «The International Herald Tribune», April 3, 2008.

<sup>3</sup> C. BROWN, *EU Allies Unite Against Bush over Nato Membership for Georgia and Ukraine*, in «The Independent», April 3, 2008.

<sup>4</sup> S. ERLANGER, S.L. MYERS, *Allies Upset as Bush Moves off Nato Script*, in «The International Herald Tribune», April 3, 2008.

<sup>5</sup> C. STEFANACHI, *Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano*, in «ISPI-Quaderni di Relazioni Internazionali», n. 1, aprile 2006, pp. 27-37.

gia<sup>6</sup>, Francia, Germania e Italia si sono mostrate più sensibili alle prerogative russe nell'area, prediligendo una politica di basso profilo verso il Caucaso.

Ad approfondire le divergenze si è aggiunta una percezione opposta e speculare della situazione politica interna della Georgia. Vista da Washington, la Georgia sembrava un paese in via di democratizzazione in grado di diventare un partner e alleato sufficientemente affidabile. Vista da Parigi e Berlino, era e rimane un paese alle prese con conflitti interni estremamente problematici non solo per la situazione politica interna ma soprattutto per i legami fra questi e la Russia. Da parte dell'amministrazione americana, con una certa dose di leggerezza, la Georgia poteva essere inquadrata nel proseguimento dell'allargamento dell'Alleanza Atlantica – in modo non molto dissimile dagli allargamenti del 1999 e del 2004 – sottovalutando peraltro la priorità del tutto diversa che la Russia riserva al Caucaso meridionale rispetto ai paesi dell'Europa dell'Est<sup>7</sup>. Da parte europea, in particolare francese e tedesca, la Georgia rimane un paese il cui eccessivo coinvolgimento nell'Unione Europea e nella Nato può compromettere i rapporti di buon vicinato con la Russia e può, inoltre, rimettere l'Europa di fronte agli stessi dilemmi politici e operativi emersi in Kosovo.

Nondimeno, al summit le divergenze circa l'ingresso nella Nato di Ucraina e Georgia si ricompongono. Gli Stati Uniti e gli alleati storici europei trovano infatti una sintesi nella condivisione circa l'ingresso dei due paesi, a patto che questo rimanga una dichiarazione di principio, ma senza concedere l'avvio del Map, rimandando quindi la decisione dell'ingresso al vertice interministeriale dell'alleanza del dicembre 2008. Nella dichiarazione ufficiale al termine del summit si legge dunque:

NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO. Both nations have made valuable contributions to Alliance operations. We welcome the democratic reforms in Ukraine and Georgia and look forward to free and fair parliamentary elections in Georgia in May. MAP is the next step for Ukraine and Georgia on their direct way to membership. Today we make clear that we support these countries' applications for MAP. Therefore we will now begin a period of intensive engagement with both at a high political level to address the questions still outstanding pertaining to their MAP applications. We have asked Foreign Ministers to make a first assessment of progress at their December 2008 meeting<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sulle relazioni fra Stati Uniti e Nato, da un lato, e Georgia, dall'altro, si vedano: J. BARRY, *Georgian Army, American Made*, in «Newsweek», September 15, 2008; H. COOPER, C.J. CHIVERS, C.J. LEVY, *How a regional Spat Turned into a post-Cold War Showdown*, in «The International Herald Tribune», August 19, 2008; *Nato's Relations with Georgia*, NATO Topics, September 2008, <http://www.nato.int/issues/nato-georgia/index.html>; *Partners in the Southern Caucasus*, NATO Backgrounder, September 2007, <http://www.nato.int/docu/caucasus/southerncaucasuspartners>.

<sup>7</sup> D. SMITH, *Dov'era l'America?*, in *Russia contro America, peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», 2008, pp. 67-72.

<sup>8</sup> *Bucharest Summit Declaration – Issued by the Heads of States and Governments Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, § 23, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

La negazione del Map a Ucraina e Georgia è di fatto un successo, seppur limitato, degli alleati europei. Tale negazione equivale sostanzialmente al rifiuto dell'ingresso. Infatti, giudicare le condizioni premature per il Map per certi versi suona pretestuoso perché è quest'ultimo che dovrebbe essere, per l'appunto, un piano utile a raggiungere gli standard richiesti per l'ingresso nella Nato. Vale la pena notare che questo potrebbe durare anche 10 anni e oltre, nel frattempo gli alleati hanno la facoltà di giudicare di volta in volta la maturazione delle condizioni per l'ingresso definitivo, al limite rimandandolo.

La contropartita per gli Stati Uniti – evidentemente non riducibile all'inserimento nella dichiarazione ufficiale del summit di una generica volontà dell'alleanza a invitare Georgia e Ucraina – è arrivata invece su un altro tavolo, quello dei progetti anti-missilistici americani nell'Europa dell'Est<sup>9</sup>. Le perplessità europee, di nuovo da parte degli alleati storici, in relazione agli effetti sulle relazioni con la Russia sono di fatto state superate a favore della piena legittimazione da parte dell'alleanza degli accordi bilaterali degli Stati Uniti con Polonia e Repubblica Ceca<sup>10</sup>. La Nato, come si legge nel documento finale del summit, non solo avalla i progetti americani ma si impegna, inoltre, a rendere compatibili i propri progetti anti-missilistici con quelli americani:

Ballistic missile proliferation poses an increasing threat to Allies' forces, territory and populations. Missile defence forms part of a broader response to counter this threat. We therefore recognise the substantial contribution to the protection of Allies from long-range ballistic missiles to be provided by the planned deployment of European-based United States missile defence assets. We are exploring ways to link this capability with current NATO missile defence efforts as a way to ensure that it would be an integral part of any future NATO-wide missile defence architecture<sup>11</sup>.

Questo compromesso fra le preoccupazioni europee circa l'ingresso di Ucraina e Georgia e le esigenze americane circa l'avallo dei progetti anti-missilistici in Polonia e Repubblica Ceca è evidentemente stato un compromesso debole e di breve periodo. Anzitutto perché il nodo sulla questione dei nuovi ingressi rimane da sciogliere, la decisione dunque è solo rimandata. Da questo punto di vista, gli Stati Uniti hanno fatto valere tutto il loro peso all'interno della Nato, incassando una legittimazione di lungo periodo sui loro progetti anti-missilistici in cambio di un differimento sulla questione dell'allargamento.

In secondo luogo, dietro agli equilibri trovati a Bucarest è riemerso di nuovo un allineamento fra Stati Uniti e paesi dell'Europa dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca,

---

<sup>9</sup> N. ABDULLAEV, S. WRITER, *Good and Bad Nato News for Putin*, in «The Moscow Times», April 4, 2008.

<sup>10</sup> U.S. Department of State, *Ballistic Missile Defense Agreement between the United States and Czech Republic*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/07/106923.htm>; U.S. Department of State, *Ballistic Missile Defense Agreement between the United States and the Republic of Poland*, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/aug/108659.htm>.

<sup>11</sup> *Bucharest Summit Declaration – Issued by the Heads of States and Governments Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, cit., par. 37, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html>.

paesi baltici, Romania) estremamente pericoloso per il principio di indivisibilità della sicurezza degli alleati e per la coesione interna alla Nato. Da un lato, infatti, lo scambio fra Stati Uniti e paesi dell'Europa centro-orientale è fin troppo chiaro, i primi chiedono la condivisione della proiezione globale delle loro politiche di sicurezza – con la partecipazione alle missioni militari e con la condivisione di principi delle politiche americane – laddove i secondi chiedono una garanzia sulla propria sicurezza in relazione fondamentalmente alle potenziali minacce russe. Dall'altro, al contrario, gli storici alleati europei (Francia, Germania, Italia e Spagna) non godono di una visione strategica altrettanto chiara: non sono disposti, o almeno lo sono entro certi limiti, a seguire gli Stati Uniti nella proiezione globale delle loro politiche di sicurezza; rimangono attratti in modo incerto dalle prospettive di autonomia delle politiche di sicurezza europee (dentro e fuori dalla Nato); non fanno affidamento su una visione comune circa le politiche americane in Iraq, su quanto è necessario impegnarsi in Afghanistan e sull'atteggiamento da tenere nei confronti dell'Iran<sup>12</sup>. Le incertezze della “vecchia Europa” rispetto all'asse Stati Uniti/Europa dell'Est rischia dunque di indebolire ulteriormente la coerenza interna della Nato.

Infine, il summit di Bucarest ha riproposto un dilemma per la Nato, acuito dalle divergenze fra le due sponde dell'Atlantico. L'allargamento infatti ha manifestato effetti ambivalenti: se da un lato sembra rafforzare l'alleanza e appare cogliere un sostanziale successo nell'attrarre i paesi dell'Europa dell'Est e del Caucaso; dall'altro, approfondisce l'eterogeneità e le divergenze interne. In altre parole, il summit di Bucarest ha confermato la dinamica secondo cui a ogni allargamento corrisponde un aumento delle divisioni nella Nato<sup>13</sup>. La questione dell'ingresso di Georgia e Ucraina, sembra aver riproposto questo dilemma in termini ancora più perentori, per le conseguenze che potrebbe avere sulle relazioni fra paesi dell'Europa occidentale e Russia e, più in generale, sulle relazioni fra Nato e Russia.

## 2 La risposta della Nato alla crisi russo-georgiana: la “Nato-Georgia Commission”

La reazione della Nato al conflitto russo-georgiano scoppiato la notte fra il 7 e l'8 agosto, alla luce delle controversie emerse a Bucarest, non poteva che essere ambivalente. Sul piano formale la crisi ha avuto un effetto di riallineamento nello sforzo di dare una risposta univoca al conflitto. Sul piano sostanziale tuttavia i problemi sorti durante il summit di aprile sono rimasti in buona misura irrisolti.

Nel mese successivo alla guerra, sono emersi diversi segnali che hanno dato l'impressione che la Nato potesse esprimere una posizione unitaria sulla vicenda georgiana, orientata a un riavvicinamento dei principali paesi europei alle posizioni americane. Il 12 agosto la riunione straordinaria del Consiglio del Nord-Atlantico

---

<sup>12</sup> L. FREEDMAN, *The Transatlantic Agenda: Vision and Counter-Vision*, in «Survival», vol. 47, n. 4, 2005-06, pp. 19-38.

<sup>13</sup> C. KUPCHAN, *Nato Divided, Summit Lessons*, in «The International Herald Tribune», April 10, 2008.

(Nac) manda un primo chiaro segnale a sostegno della Georgia, condannando la «sproporzionata reazione» della Russia e pronunciandosi a favore del rispetto della sua sovranità e integrità territoriale<sup>14</sup>. Nel suo viaggio a Tbilisi il 17 agosto Angela Merkel, che fino a qualche settimana prima aveva espresso la sua ferma contrarietà all'ingresso nell'alleanza, dichiara che «la Georgia diventerà un membro della Nato<sup>15</sup>». Il 19 agosto un nuovo incontro del Nac, in una sessione interministeriale, ufficializza la posizione dell'Alleanza Atlantica, riconoscendo il diritto all'integrità territoriale georgiana, perorando la necessità di tornare allo *status quo ante* e congelando il foro di dialogo con la Russia (*Nato-Russia Council*) come sanzione e condanna dell'intervento militare russo. Nella dichiarazione ufficiale si legge infatti:

A peaceful and lasting solution to the conflict in Georgia must be based on full respect for the principles of Georgia's independence, sovereignty and territorial integrity [...].

Military action must cease definitively and military forces must return to their positions held prior to the outbreak of hostilities. [...].

We call on Russia to take immediate action to withdraw its troops from the areas it is supposed to leave under the six-principle agreement signed by President Saakashvili and President Medvedev. The Alliance is considering seriously the implications of Russia's actions for the NATO-Russia relationship. In 2002, we established the NATO-Russia Council, a framework for discussions with Russia, including on issues that divide the Alliance and Russia. We have determined that we cannot continue with business as usual. We call on Moscow to demonstrate – both in word and deed – its continued commitment to the principles upon which we agreed to base our relationship<sup>16</sup>.

Il punto di arrivo di questo riallineamento all'interno della Nato è la decisione – presa nello stesso incontro straordinario del 19 agosto – di dar vita alla *Nato-Georgia Commission* (Ngc)<sup>17</sup>, un foro di dialogo formale che sancisca un ulteriore passo avanti nell'intensificazione delle relazioni in vista di un futuro ingresso. La commissione viene dunque inaugurata il 15 settembre in una missione di visita ufficiale della Nato a Tbilisi. Il documento che ne delinea i compiti e le prerogative ribadisce le decisioni prese dal Nac in agosto – riaffermazione del pieno appoggio

---

<sup>14</sup> «NATO Ambassadors deplored Russia's disproportionate use of force. They stressed their support for the sovereignty and territorial integrity of Georgia and urged Russia to respect it», <http://www.nato.int/docu/update/2008/08-august/e0812a.html>.

<sup>15</sup> «Georgia will become a member of Nato», cit. in S. ERLANGER, *West Is Struggling to Unite on Georgia*, in «The International Herald Tribune», August 18, 2008.

<sup>16</sup> *Statement - Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels, on 19 August 2008*, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html>.

<sup>17</sup> «We have also agreed today to support Georgia, upon its request, in a number of areas. In addition, we have agreed to task the North Atlantic Council in Permanent Session to develop with Georgia rapidly the modalities for a NATO-Georgia Commission», <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html>.

della Nato all'integrità territoriale e indipendenza georgiana e l'impegno a intensificare la cooperazione con la Georgia per un eventuale ingresso<sup>18</sup>.

Tuttavia, nonostante questi segnali circa la condanna dell'intervento russo e l'accelerazione dell'ingresso della Georgia nella Nato, in realtà, i problemi emersi al summit di Bucarest non vengono affatto superati. In primo luogo, perché continua a mancare il piano d'ingresso per la Georgia e la Ncg, per quanto possa rappresentare una tappa in quella direzione, rischia di diventare un alibi per rimandare il Map. Il rinnovato rimando della decisione al prossimo vertice Nato di dicembre, da questo punto di vista, mostra l'assenza di passi avanti sostanziali rispetto al summit di aprile. Le divisioni di fondo all'interno dell'alleanza, dunque, sono risultate di nuovo determinanti. In particolar modo il riemergere, da un lato, dell'asse Stati Uniti-Europa dell'Est in netta difesa della Georgia e, dall'altro, le cautele degli altri paesi europei – Francia, Germania e Italia soprattutto<sup>19</sup>.

In secondo luogo, la guerra russo-georgiana di agosto ha costituito evidentemente un incentivo ad abbandonare le divergenze diplomatiche emerse a Bucarest e, più in generale, ha sollecitato Stati Uniti e paesi europei a concordare una posizione comune negli approcci strategici relativi al Caucaso. Da una prospettiva regionale infatti, uno dei successi di Saakashvili degli ultimi mesi è stato proprio quello di far entrare la questione georgiana nell'agenda internazionale, il conflitto con la Russia – al di là delle sue responsabilità – ha avuto un ruolo determinante in questo processo. Tuttavia, le stesse ragioni che hanno imposto l'attenzione della comunità internazionale sulla Georgia rischiano di essere le stesse che alimentano i timori europei. Le perplessità tedesche e francesi sull'ingresso della Georgia sono infatti dipese, e a maggior ragione dipendono oggi dopo la crisi di agosto, dai conflitti interni al paese in Abkhazia e in Ossetia del Sud. La dimostrazione che le indipendenze *de facto* delle due regioni all'interno dei confini georgiani possono facilmente scatenare un conflitto regionale e il fatto che la Russia non ha mostrato esitazioni nell'intervenire anche militarmente contribuiscono evidentemente ad alimentare le preoccupazioni europee circa l'ingresso della Georgia piuttosto che attenuarle.

In terzo luogo, infine, l'intervento russo ha deliberatamente indebolito la Georgia sul piano militare, sia per quanto riguarda l'esercito sia per ciò che riguarda le sue dotazioni e strutture<sup>20</sup>. Questo aspetto rappresenta un ulteriore problema per la Nato perché il raggiungimento degli standard militari necessari per ottenere l'ingresso ne risulta compromesso, o almeno significativamente rallentato. È dunque evidente che la Nato e gli Stati Uniti, se continuano a voler percorrere la strada dell'ingresso della Georgia nell'alleanza, si trovano di fronte al problema di dover

---

<sup>18</sup> *Framework Document on the Establishment of the Nato-Georgia Commission – Tbilisi, 15 September 2008*, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-114e.html>.

<sup>19</sup> Si vedano le reazioni alla guerra dei paesi baltici o della Polonia: J. DEMPSEY, *Nato Envoys Heading to Georgia*, in «The International Herald Tribune», September 15, 2008; T. HALPIN, C. BREMNER, *Divided They Stand: Nato Searches for a Strategy to Confront Russia*, in «The Times», August 19, 2008; P. MORAWSKI, *La Polonia tra America ed Europa*, in *Russia contro America peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», 2008, pp. 177-183; *Nato Envoys on Georgian Mission*, BBC News, September 15, 2008, <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/europe/7616576.stm>.

<sup>20</sup> J. BARRY, *Georgian Army*, cit.

ricostruire l'esercito georgiano<sup>21</sup>. I piani di ricostruzione saranno certamente impegnativi ed è difficile pensare che nel breve periodo le capacità militari della Georgia possano raggiungere un livello tale da poter ottemperare gli standard richiesti dalla Nato ai nuovi membri, relativi alla capacità di poter partecipare a missioni della Nato e per garantire l'interoperabilità con le truppe alleate<sup>22</sup>.

Di fronte a questi problemi sostanziali dunque, le reazioni della Nato al conflitto russo-georgiano sono risultate piuttosto deboli. La Ngc, infatti, appare più come una decisione incrementale all'interno di un percorso di intensificazione del dialogo fra Nato e Georgia cominciato già negli anni Novanta. Come tale, la commissione non rappresenta né una svolta né un sostanziale cambiamento di direzione rispetto ai processi già in corso. Se gli incontri straordinari del Nac immediatamente successivi alla crisi e le ferme dichiarazioni di Jaap de Hoop Scheffer<sup>23</sup> possono aver dato l'impressione che la Nato offrisse una risposta alla crisi georgiana, è altrettanto vero che la caustica dichiarazione di Dimitri Rogozin (ambasciatore russo alla Nato) secondo la quale l'istituzione della Ngc sembra più somigliare alla «montagna che partorisce il topo<sup>24</sup>» contiene qualche elemento di verità.

### 3 Verso l'incontro interministeriale di dicembre: quali sfide per la Nato?

Nel prossimo vertice interministeriale, previsto per dicembre, la Nato dovrà dunque tornare a occuparsi di Georgia offrendo delle risposte ai principali problemi emersi con forza negli scorsi mesi. Alcuni sono relativi alla crisi di agosto e richiedono quindi decisioni ritagliate sugli ultimi avvenimenti. Ma gran parte dei problemi riportano invece l'alleanza di fronte a dilemmi di più lungo periodo, sorti negli anni Novanta e cruciali per il suo futuro. La Georgia e l'Ucraina infatti non rappresentano più una frontiera aperta, una fase incerta e iniziale, per l'allargamento a est della Nato ma piuttosto cominciano a delineare un punto di arrivo. Non tanto, o almeno non solo perché l'alleanza si trova al confine dell'Europa, ma soprattutto perché Georgia e Ucraina sono la frontiera dell'accerchiamento della Russia. Sulla questione georgiana e ucraina, la Nato si trova a dover stabilire definitivamente i suoi rapporti con la Russia – Ucraina e Georgia non possono infatti essere confuse con gli allargamenti del 1999 e del 2004, tanto per la rilevanza strategica quanto per quel che rappresentano i due paesi per la Russia dal punto di vista politico, culturale e strategico.

---

<sup>21</sup> Si vedano le dichiarazioni di Condoleeza Rice in proposito: T. HALPIN, C. BREMNER, *Divided They Stand*, cit.; H. COOPER, *U.S. Won't Push Nato to Admit Georgia*, in «The New York Times», August 19, 2008.

<sup>22</sup> Vale la pena di notare che la partecipazione della Georgia in Iraq è stata possibile solo all'addestramento intensivo da parte americana direttamente sul campo. Si veda: U.S. Department of Defense, *Training for Iraq Boots Security in Caucasus*, June 28, 2005, <http://defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=16284>.

<sup>23</sup> Si vedano le dichiarazioni del segretario generale della Nato successive al conflitto: <http://www.nato.int/issues/nato-georgia/index.html>.

<sup>24</sup> «The mountain have given birth to a mouse», cit. in H. COOPER, *Once Its Rationale, Collective Defense Poses New Challenges to a Larger Nato*, in «The New York Times», August 20, 2008.

Al vertice di dicembre dunque uno dei nodi più controversi riguarderà i rapporti fra Nato e Russia. La formula «we cannot continue with business as usual<sup>25</sup>», elaborata al vertice straordinario del Nac il 19 agosto, è volutamente generica. Indica per un verso la promessa di conseguenze per le relazioni fra Nato e Russia in seguito all'intervento militare in Georgia, ma tuttavia non individua in quali termini le relazioni sono cambiate o cambieranno. Il congelamento del Nato-Russia Council – il principale foro di dialogo fra l'alleanza e la Russia ideato al summit di Pratica di Mare (Roma) nel 2002 – è per ora una sanzione debole a cui può di fatto seguire la cancellazione del consiglio. Il ventaglio di sanzioni che la Nato può imporre alla Russia, non particolarmente ampio, può prevedere, come hanno sottolineato alcuni osservatori, l'accelerazione dell'ingresso dell'Ucraina a discapito di quello della Georgia<sup>26</sup> – una soluzione questa che si affida all'assenza di conflitti interni in Ucraina paragonabili a quelli di Abkhazia e Ossetia del Sud ma che sottovaluta, nondimeno, gli storici legami politici e culturali fra Russia e Ucraina e, soprattutto, sembra ignorare la presenza russa in Crimea<sup>27</sup>. Il dilemma della Nato di fronte alla Russia, che emergerà nel vertice di dicembre, rimane dunque particolarmente problematico: da un lato l'alleanza non è in grado di minacciare sanzioni credibili che possano preoccupare gli interessi russi; dall'altro, è inverosimile che la Nato possa spingersi in direzione dell'ingresso di Ucraina e Georgia fino al punto di compromettere del tutto i rapporti con la Russia, trasformandosi così in un'alleanza incontestabilmente anti-russa.

Un secondo dilemma che emergerà inevitabilmente al vertice di dicembre, in riferimento soprattutto alla questione georgiana, è relativo alla natura della Nato. Di fronte a un allargamento che la rende sempre più eterogenea al proprio interno, la Nato può perdere un altro pezzo della natura tradizionale e irrinunciabile di ogni alleanza: la capacità di difendere credibilmente i propri membri. Come ha fatto notare Charles Kupchan, la Nato corre il rischio di promettere alla Georgia qualcosa che non saprà mantenere, ossia la difesa da un intervento militare esterno<sup>28</sup>. La domanda, per molti versi fuori luogo, circa cosa fosse successo se ad agosto la Georgia fosse stata nella Nato solleva un dilemma non trascurabile. Perché se è vero che la Georgia ad agosto non era ancora nella Nato appunto per l'eventualità di quel conflitto, è altrettanto vero che la Georgia nella Nato implica una revisione

---

<sup>25</sup> *Statement - Meeting of the North Atlantic Council at the level of Foreign Ministers held at NATO Headquarters, Brussels, on 19 August 2008*, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-104e.html>.

<sup>26</sup> Si vedano le dichiarazioni di Ronald Asmus, del German Marshall Fund, in S. ENLARGER, *West is Struggling*, cit.

<sup>27</sup> Vale la pena di notare i paradossi e i problemi che potrebbe sollevare la presenza di basi Nato in Ucraina, nel caso quest'ultima ne diventi un membro, con la simultanea presenza delle basi russe in Crimea. Si vedano: Atlantic Community, *Ukraine's Western integration: A Slow Process*, Atlantic Memo #7, <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/memo.pdf>; O. KOZLOVSKA, *A Roadmap for Ukraine's Integration Into Transatlantic Structure*, Nato Defense College, 2006, [http://www.ndc.nato.int/download/publications/monograph\\_24.pdf](http://www.ndc.nato.int/download/publications/monograph_24.pdf); V. ZABORSKY, *Crimea and the Black Sea Fleet in Russian-Ukrainian Relations*, CSIA Discussion Paper 95-11, Kennedy School of Government, Harvard University, September 1995, [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/disc\\_paper\\_95\\_11.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/disc_paper_95_11.pdf).

<sup>28</sup> «The alliance needs to make sure that when it takes on pledges of collective defense, it is prepared to stand by them», cit. in H. COOPER, *Once Its Rationale*, cit.



interpretativa, o peggio una svalutazione, dell'art. 5 del Patto Atlantico – l'articolo che identifica l'attacco a uno dei membri con un attacco a tutti gli alleati e prevede che ogni alleato è tenuto ad assistere il paese sotto attacco<sup>29</sup>.

In gioco c'è evidentemente la natura della Nato come organismo di sicurezza collettiva più o meno regionale oppure come una nuova forma di alleanza a geometria variabile. Nel primo caso la Nato assomiglierebbe sempre di più alle Nazioni Unite, godrebbe di una maggior legittimità per via della sua capacità di "includere" ma perderebbe buona parte della sua efficacia<sup>30</sup>. Nel secondo caso, in linea con i desideri di Washington, la Nato rappresenterebbe il quadro entro cui costruire di volta in volta coalizioni *ad hoc* piuttosto che rimanere un'alleanza tradizionale fondata sull'imperativo dell'indivisibilità della sicurezza degli alleati. Le *coalitions of the willing*, risponderebbero quindi al principio secondo cui è lo scopo di una missione che detta la composizione della coalizione e non la natura della coalizione a determinare gli scopi dell'alleanza<sup>31</sup>.

Infine, la questione georgiana, e per estensione quella ucraina, oltre a rimettere in discussione le relazioni con la Russia e la natura stessa dell'alleanza porrà anche una revisione dei rapporti fra i nuovi membri (frutto degli allargamenti del 1999 e del 2004) e gli altri alleati. Infatti, sia che il prossimo dicembre alla Georgia venga offerto il Map sia nel caso si decida di percorrere la strada del dialogo intensificato con la Ngc, la Nato e gli Stati Uniti investiranno molto per il rafforzamento dell'esercito georgiano, delle sue truppe, dei suoi armamenti e delle sue basi. I piani di ricostruzione e ammodernamento non potranno eludere le richieste, a quel punto legittime, di altri paesi di recente ingresso, relative all'ammodernamento e al miglioramento del proprio esercito. Romania e Bulgaria (fra i più importanti paesi entrati nell'ultimo allargamento della Nato nel 2004) si sono viste respinte le richieste di investimenti sulle proprie forze armate, e questo è avvenuto anche per Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria (entrate nel 1999) fino a che gli Stati Uniti – prima e indipendentemente dalla Nato – investissero negli ultimi anni nei progetti anti-missilistici in Polonia e Repubblica Ceca<sup>32</sup>. Il rifiuto, voluto soprattutto da Francia e Germania, andava anch'esso nella direzione di ridurre gli attriti con la Russia che vedeva con preoccupazione l'adesione alla Nato di alcuni dei paesi che solo dieci anni prima appartenevano alla sfera sovietica. Di fronte a forti investimenti in Georgia, è prevedibile che le richieste dei paesi entrati nel 1999 e nel

---

<sup>29</sup> Art. 5 - «The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area», *The North Atlantic Treaty*, <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>.

<sup>30</sup> A. COLOMBO, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2001.

<sup>31</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. vii; si veda inoltre I. BET-EL, R. SMITH, *The Bell Toll for Nato*, in «The National Interest», Jan./Feb. 2008, pp. 62-66.

<sup>32</sup> Va sottolineato che la principale contropartita che richiedono questi paesi nell'assecurare i progetti americani è, per l'appunto, il miglioramento delle proprie forze armate sotto il profilo quantitativo e dell'avanzamento tecnologico.

2004 – Polonia, Ungheria, Romania, Bulgaria in particolare e, seppur in misura minore, anche i paesi baltici – si facciano più pressanti e su questo tema è altrettanto prevedibile che le reazioni di Washington e della “vecchia Europa” vadano, anche in questo caso, in direzioni opposte.

## Bibliografia

- Abbasov, S.  
2008 *Medvedev makes splash in Baku*, in «EurasiaNet», 7 July.
- Abdullaev, N., Writer, S.  
2008 *Good and Bad Nato News for Putin*, in «The Moscow Times», 4 April.
- Adamia, R.  
1999 *NATO: Caucasus in the context of Partnership for Peace*, in «Perceptions», vol. 4, n. 1, p. 3.
- Aldis, A. Herd, G.  
2004 *Managing Soft Security Threats: Current Progress and Future Prospects*, in «European Security», vol. 13, n. 1, pp. 169-186.
- Allenova, O.  
2005 *Russia armed us well, I won't hide it*, in «Kommersant», 26 September.
- Allison, R.  
1994 *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, Chaillot Paper n. 18, Paris, EU Institute for Security Studies, November.
- Asmus R. *et al.*,  
2008 *Internationalizing the Georgia-Abkhazia Conflict Resolution Process: Why a Greater European Role is Needed*, Washington, German Marshall Fund, Policy Brief, June.
- Aybet, G.  
1996 *The CFE Treaty: The Way Forward For Conventional Arms Control In Europe*, in «Perceptions», vol. 3, n. 4.
- Aydin, M.  
1996 *Turkey and Central Asia: Challenges of Change*, in «Central Asian Survey», vol. 15, n. 2, pp.157-177.
- Baghat, G.  
2006 *Europe's energy security : Challenges and Opportunities*, in «International Affairs», vol. 82, n. 5, pp. 965.
- Baran, Z.  
2007 *The Common Foreign and Security Policy and the Security of Energy Supply*, in Parlamento europeo, Commissione Affari Esteri, *Towards a Common European Foreign Policy on Energy*, Public Hearing, 28 February, p. 5.
- Barry, J.  
2008 *Georgian Army, American Made*, in «Newsweek», 15 September 15.
- Becher, K. Schmidt, H.  
2006 *Soft Security' with Russia after 11 September*, in «Russian Regional Perspectives Journal», vol. 1, n. 1, <http://www.iiss.org>.
- Bet-El, I., Smith, R.  
2008 *The Bell Toll for Nato*, in «The National Interest», Jan./Feb, pp. 62-66.
- Bhadrakumar, M.K.  
2006 *Germany, Russia redraw Europe's frontiers*, in «Asia Times», 3 May.

- Black Sea Economic Cooperation,  
 2007 *Report of the Special Meeting of Ministers of Foreign Affairs of the BSEC Member States*, [BS/SFM/R(2007)1], Istanbul, 25 June, p. 4.
- Blagov, S.  
 2008 *Russia Mulls Stronger Partnership With Uzbekistan*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 84, 2 May.
- Blank, S.  
 2008 *Russia, Georgia and South Ossetia: Notes on a War*, in «Central Asia-Caucasus Analyst», 20 August, p. 3.  
 1995 *Russia and Europe in the Caucasus*, in «European Security», vol. 4, n. 4, p. 638.
- Bordonaro, F.  
 2007 *Georgia-Russia Missile Row Calls for the West to Revise its Strategy in Eurasia*, PINR, 22 August, [http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_report&report\\_id=676&language\\_id=1](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=676&language_id=1).
- Bourtman, I.  
 2006 *Israel and Azerbaijan's Furtive Embrace*, in «Middle East Quarterly», vol. 13, n. 3, pp. 47-57.
- Brown, C.  
 2008 *EU Allies Unite Against Bush over Nato Membership for Georgia and Ukraine*, in «The Independent», 3 April 3.
- Brzezinski, Z.  
 1998 *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, p. 121.  
 1997 *The Grand Chessboard*, Basic Book, New York, p. 107.
- Burney, C.A., Lang D.M.  
 1971 *The Peoples of the Hills: Ancient Ararat and Caucasus*, London, Weidenfeld & Nicolson.
- Chayes, A., Olson, L., Raach, G.  
 1997 *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, pp.493-536.
- Chivers, C.J.  
 2008 *Georgia-Russia Tension Escalates Over Downed Drone*, in «The New York Times», 22 April.  
 2006 *Pipeline blasts cut Georgia gas supply*, in «International Herald Tribune», 22 January.
- Cohen, S.B.  
 2003 *Geopolitics of the World System*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2003, pp. 221-223.
- Colombo, A.  
 2001 *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, FrancoAngeli.
- Comai, G.  
 2008 *Le domande per Saakashvili*, 1 October 1, <http://www.osservatoriocaucaso.org/article/articleview/10239/1/204/>.
- Commissione europea,  
 2008 *EU/Azerbaijan Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8 e 34-36.

## ISPI

- 2008 *EU/Armenia Action Plan*, in «European Neighbourhood Policy - Reference documents», <http://www.ec.europa.eu>, pp. 8-10 e 32-33.
- 2008 *Azerbaijan – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7.
- 2008 *Georgia – Country Strategy Paper 2007-2013*, <http://www.ec.europa.eu>, p. 7.
- 2008 *Armenia – Country Study*, <http://www.ec.europa.eu>, pp. 4 e 25.
- 2008 *20 20 by 2020 – Europe’s Climate Change Opportunity*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, [COM(2008) 30 final], Bruxelles, 23 gennaio.
- 2008 *European Neighbourhood Policy–Armenia*, MEMO/08/204, Bruxelles, 3 April.
- 2008 *European Neighbourhood Policy–Azerbaijan*, MEMO/08/205, Bruxelles, 3 April.
- 2008 *European Neighbourhood Policy–Georgia*, MEMO/08/207, Bruxelles, 3 April.
- 2007 *A Strong European Neighbourhood Policy*, Communication from the Commission, [COM(2007) 774], Bruxelles, 5 December, pp. 6-7.
- 2007 *An Energy Policy for Europe*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1 final], Bruxelles, 10 gennaio, p. 3.
- 2007 *Una Politica Energetica per l’Europa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio p. 19.
- 2007 *Priorità della politica energetica internazionale dell’Unione Europea*, Allegato 1a Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. *Una politica energetica per l’Europa*, [COM(2007) 1def], Bruxelles, 10 gennaio, pp. 26-27.
- 2007 *Sinergia del Mar Nero. Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, [COM(2007) 160 definitivo], Bruxelles, 11 aprile.
- 2006 *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the ENP*, [COM(2006) 726 final], Bruxelles, 4 December, p. 4.
- 2006 *What is at stake - Background document on the Green Paper - A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, Commission Staff Working Document, [SEC(2006) 317/2], p. 40.
- 2006 *Commission Staff Working Document, Annex to the Green Paper A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, [SEC(2006) 317/2], p. 3.
- 2006 Libro Verde, *Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura*, [COM(2006) 105], Bruxelles, 8 marzo.
- 2006 *Le relazioni esterne nel settore dell’energia: dai principi all’azione*, [COM(2006) 590 def], Bruxelles, 12 ottobre.
- 2006 *Memorandum of Understanding on Co-operation in the Field of Energy between the European Union and the Republic of Kazakhstan*, in «Energy & transport international relations», <http://www.ec.europa.eu>.
- 2005 *Country Report – Azerbaijan. Annex to “European Neighbourhood Policy”*, Commission Staff Working Paper, [SEC(2005) 286/3], Bruxelles, 2 February, p. 27.
- 2004 *Relazione sull’attuazione degli orientamenti per le reti transeuropee dell’energia nel periodo 2002-2004*, pp. 9-10.
- 2003 *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, [COM(2003) 104 final], Bruxelles, March 11, p. 4.
- 2003 *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo sviluppo della politica energetica per l’Unione Europea ampliata con i paesi vicini e partner*, [COM(2003) 262 def], Bruxelles, 13 maggio, p. 5.
- 2003 *Priority Axes and TEN-E Projects*, [http://ec.europa.eu/ten/energy/revision\\_2003/consultation/priority\\_axes\\_and\\_projects\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/revision_2003/consultation/priority_axes_and_projects_en.pdf), p. 5.
- 2002 *Relazione finale sul Libro Verde “Verso una strategia europea di sicurezza dell’approvvigionamento energetico”*, [COM(2002) 321], Bruxelles, 26 giugno.

- 2002 *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council concerning the alignment of measures with regard to security of supply for petroleum products*, [COM(2002) 488], Bruxelles, 11 September.
- 2001 *Report on the implementation of the guidelines for Trans-European Energy Networks in the period 1996-2001*, Bruxelles, 14 Decembre, [http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004\\_12\\_12\\_report\\_1996\\_2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/ten/energy/studies/doc/2004_12_12_report_1996_2001_en.pdf).
- 2001 Libro Verde, *Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico*, [COM(2000) 769], Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee Luxembourg.
- Commissione europea e segretario generale/alto rappresentante,
- 2006 *Una Politica Esterna al Servizio degli Interessi Europei in Materia di Energia – Fare Fronte ai Rischi Esterni in Materia di Energia*, Documento della Commissione e del segretario generale/alto rappresentante per il Consiglio europeo, [S160/06], giugno.
- Consiglio dell'Unione Europea,
- 2007 *Press Release, 2800th Council meeting, General Affairs and External Relations*, [9471/1/07 REV 1 (Presse 103)], Bruxelles, 14-15 May, p. 8.
- 2006 *Presidency Conclusions – 23/24 March 2006*, 7775/1/06 REV 1, 18 May 18.
- 2006 *Presidency Conclusions – 15/16 June 2006*, 10633/1/06 REV1, 17 July 17.
- 2006 *Presidency Conclusions – 8/9 March 2007*, 7224/1/07 REV 1, 17 July, p. 19
- 2004 *Press Release 2590th Council Meeting, General Affairs and External Relations*, Press Release, [10189/04 (Presse 195)], Luxembourg, 14 June, p. 13.
- 2003 *2331a sessione del Consiglio – Affari Generali, Bruxelles, 26-27 febbraio 2001*, Comunicato Stampa, [6501/01 (Presse 61)].
- 2003 *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>.
- 1986 *New Community Energy Policy Objectives for 1995 and Convergence of the Policies of the Member States*, OJ C/241/1, 16 September.
- Cooper, H.
- 2008 *U.S. Won't Push Nato to Admit Georgia*, in «The New York Times», 19 August.
- 2008 *Once Its Rationale, Collective Defense Poses New Challenges to a Larger Nato*, in «The New York Times», 20 August.
- Cooper, H., Chivers, C.J., Levy, C.J.
- 2008 *How a regional Spat Turned into a post-Cold War Showdown*, in «The International Herald Tribune», 19 August.
- 2005 *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, p. 61, 63
- 2001 *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond, Curzon Press.
- 1999 *The Nagorno-Karabakh Conflict*, Uppsala, Department of East European Studies, April.
- Cornell, S., Popjanevski, J., Nilsson, N.
- 2008 *Russia's War in Georgia: Causes and Implications for Georgia and the World*, Johns Hopkins University, Policy Paper, August.
- Cornell, S., Starr, S.F.
- 2006 *The Caucasus: A Challenge for Europe*, Silk Road Paper, June.

## ISPI

- Correlje, A., Van der Lindeb, C.  
2006 *Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective*, in «Energy Policy», vol. 34, pp. 532–543.
- Crawley, V.  
2006 *NATO Leaders Embrace Transformation Agenda, U.S. Officials Say*, in «USINFO», 29 November.
- Crow, S.  
1993 *Russia Asserts its Strategic Agenda*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 50, 17 December.  
1993 *Russia Seeks Leadership in Regional Peacekeeping*, in «RFE/RL Research Report», vol. 2, n. 15, 9 April.
- Daly, J.  
2007 *New gas pipeline to link Azerbaijan and Italy, via Turkey*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, 3 August.
- Danilov, D.  
1996 *Russia's Search for an International Mandate in Transcaucasia*, in B. Coppeters (a cura di), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruxelles, VUB Press, <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/contents.htm>.
- Dauger, J.-M.  
2007 *Hopes revived for stalled Nabucco pipeline*, in «Euractiv», 17 September.
- De Bonis, M.  
2008 *Una guerra annunciata, in Russia contro America. Peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», p. 126.
- De Haas, M.  
2003 *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, p. 7.
- De Waal, T.  
2008 *South Ossetia: An Avoidable Catastrophe*, in «Caucasus Report Service», n. 452, 8 November, [http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=346078&apc\\_state=henfcrs346117](http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=346078&apc_state=henfcrs346117).  
2008 *Separating anxiety*, in «Caucasus Report Service», 20 February, [http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=342806&apc\\_state=henpcrs](http://www.iwpr.net/?p=crs&s=f&o=342806&apc_state=henpcrs)  
2006 *EU Could Assume Peacekeeping Role*, in «Caucasus Reporting Service», n. 341, 25 May.
- Degoev, V.  
2006 *Rossija, Kavkaz i post-sovetskij mir* [La Russia, il Caucaso e il mondo post-sovietico], in *Russkaja panorama*, Moskva, pp. 245-246
- Dempsey, J.  
2008 *Nabucco natural gas pipeline over budget as steel prices soar*, in «International Herald Tribune», 3 June.  
2008 *Nato Envoy's Heading to Georgia*, in «The International Herald Tribune», 15 September 15.  
2007 *Guessing Game Focuses on European Energy*, in «International Herald Tribune», 21 September.
- Devdariani, J., Hancilova, B.  
2002 *Georgia's Pankisi Gorge: Russian, US and European Connections*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, Policy Brief n. 23.
- Direttorato generale per l'energia e i trasporti,  
2003 *European energy and transport – Trends to 2030*, Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, p. 111.

- Egenhofer, C., Legge, T.  
2002 *Security of Energy Supply: A Question for Policy or the Market*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies.
- Eggleston, R.  
2004 *Russia/Georgia: Moscow Vetoes OSCE's Border-Monitoring Mission*, in «RFE/RL Research Report», 30 December.
- Erlanger, S.  
2008 *West Is Struggling to Unite on Georgia*, in «The International Herald Tribune», 18 August.
- Erlanger, S., Myers, S.L.  
2008 *Allies Upset as Bush Moves off Nato Script*, in «The International Herald Tribune», 3 April.
- Ermolaev, A.  
2008 *Ispytanie vrazhdoj. Gruzino-osetinskij konflikt stal testom na otnoshenie k Rossii* [La prova dell'ostilità. Il conflitto osseto-georgiano è divenuto un test nei confronti della Russia], in «Nazavisimaja gazeta», 1 September, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/17\\_test.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/17_test.html).
- Falkenrath, R.A.  
1995 *The CFE Flank Dispute: Waiting in the Wings*, in «International Security», vol. 19, n. 4.
- Falkowski, M.  
2006 *Russia's policy in the Southern Caucasus and Central Asia*, Warszawa, Centre for Eastern Studies, p. 62.
- Felgenhauer, P.  
2008 *The Russo-Georgian War Was Pre-Planned in Moscow*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 156, 14 August, [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2373314](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2373314).
- Ferrari, A.  
2008 *Il Kosovo: paralleli caucasici?*, in ISPI Policy Brief n. 78, marzo, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf+ferrari+kosovo&hl=it&ct=clnk&cd=1&gl=it).  
2008 *La guerra vista in Russia, in Russia contro America. Peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», pp. 157-162  
2006 *Georgia, Armenia, Azerbaigian: una chance europea?*, ISPI Working Paper, novembre,  
2005 *La Georgia tra Federazione Russa e Stati Uniti: un modello di transizione egemonica?*, in A. Colombo (a cura di), *La sfida americana. Europa, Medio Oriente e Asia Orientale di fronte all'egemonia globale degli Stati Uniti*, Milano, FrancoAngeli, 2005, pp. 56-78.
- Ferretti, R.  
2008 *La guerra in Georgia*, in «Panorama Difesa», settembre.
- Freedman, L.  
2005/  
2006 *The Transatlantic Agenda: Vision and Counter-Vision*, in «Survival», vol. 47, n. 4, pp. 19-38.
- Freedman, R.O.  
2003 *Russian Policy Toward the Middle East Under Putin: The Impact of 9/11 and The War in Iraq*, in «Alternatives», vol. 2, n. 2, p. 2.



## ISPI

Friedman, G.

2008 *The Real World Order*, in «Stratford Weekly», 18 August, [http://www.stratfor.com/weekly/real\\_world\\_order](http://www.stratfor.com/weekly/real_world_order).

Fuller, L.

2006 *Georgia: Issue of Russian Peacekeepers Heats Up*, Radio Free Europe, 19 July, <http://www.rferl.org/content/article/1069946.html>

Gadžiev, K. S.

2001 *Geopolitika Kavkaza* [La geopolitica del Caucaso], Moskva, Mezhdunarodnye otnosheniya, pp. 381-382.

Gelb, B., Nichol, J., Woehrel, S.

2006 *Russia's Cut-off of Natural Gas to Ukraine: Context and Implications*, Congressional Research Service Report, [RS22378], 15 February.

Geoana, M.

2004 *Romania's Black Sea Agenda and America's Interests*, in «The National Interest», vol. 31, n. 6.

2003 *Regional Security and Democratic Development in the Black Sea Region*, in «Nixon Centre Program Brief», vol. 10, n. 2, February.

Godzmirski, J.

2000 *Russian National Security Concepts, 1997 and 2000: A Comparative Analysis*, in «European Security», vol. 9, n. 4, p. 84.

Guderzo, M.

2004/

2005 *L'impero europeo*, in «Studi Urbinati», Nuova Serie A, vol. 3, n. 56, pp. 357-379

Gudjashvili, D.

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

Gularidze, T.

2004 *U.S. Boosts Successful Military Cooperation with Georgia*, in «Civil Georgia», 5 August, <http://www.civil.ge/eng/detail.php?id=7556>.

Gültekin-Punsmann, B.

2007 *Black Sea Regional Policy Approach: A Potential Contributor To European Energy Security*, Bruxelles, European Parliament, p. 9.

Guretski, V.

1998 *The Question of Javakheti*, in «Caucasian Regional Studies», vol. 3, n. 1, <http://www.poli.vub.ac.be/publi/crs/eng/0301-05.htm>

Haghighi, S.

2008 *Energy Security and the Division of Competences between Community and Its Member States*, in «European Law Journal», vol. 14, n. 4, pp. 462-463.

2007 *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Oxford, Hart Publishing, p. 14.

Halpin, T., Bremner, C.

2008 *Divided They Stand: Nato Searches for a Strategy to Confront Russia*, in «The Times», 19 August 19.

Herspring D.E.

2008 *Response to Pavel Felgenhauer*, in «Johnson Russia's List», 28 August, <http://www.cdi.org/russia/johnson/2008-161-11.cfm>.

- Hewitt, G.  
2008 *Abkhazia and South Ossetia: heart of conflict, key to solution*, August 18, 2008, <http://www.opendemocracy.net/article/abkhazia-and-south-ossetia-heart-of-conflict-key-to-solution>
- Holoboff, E.  
1994 *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, p.162.
- Huber, R.  
1996 *NATO Enlargement and CFE Ceilings: A Preliminary Analysis in Anticipation of a Russian Proposal*, in «European Security», vol. 5, n. 3.
- International Crisis Group,  
2008 *Russia against Georgia: the fallout*, «Europe Report», n. 195, 22 August, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>.
- Ismailzade, F.  
2004 *Us troop redeployment sparks speculation on Azerbaijan base*, in «Eurasia Insight», 23 August.
- Ismaylov, R.  
2007 *Azerbaijan and Turkmenistan Probe Rapprochement*, in «Eurasianet», 18 June.
- Ismailova, G.  
2002 *Russian-Azerbaijan Relations Developed into the Strategic Partnership*, in «CACI Analyst», 30 January.
- Jakopovich, D.  
2007 *The 2003 "Rose Revolution" in Georgia: A Case Study in High Politics and Rank-and-File Execution*, in «Debatte», vol. 15, n. 2, pp. 211-220
- Jonson, L.  
2004 *Vladimir Putin and Central Asia. The Shaping of Russian Foreign Policy*, London, I.B. Tauris, p. 49.
- Kagan, R.  
2008 *Il ritorno della storia e la fine dei sogni*, Milano, Mondadori.
- Kallaughar, K.  
2007 *A bear at the throat*, in «The Economist», 12 April.
- Khachatryan, H.  
2008 *Russia makes a bid to enhance its influence in the South Caucasus using economic leverage*, in «CACI Analyst», 23 July 23.
- Kharazian, A.  
2007 *Armenia's Energy Security, and the Future of the Armenian Nuclear Program*, in «ArmeniaNow», 14 September.
- Khokhara, C., Wiberg-Jorgensenb, P.  
2001 *United States' strategic possibilities in the South Caucasus*, in «European Security», vol. 10, n. 3, p. 76.
- King, C.  
2005 *The Black Sea: a History*, Oxford, Oxford University Press.  
2004 *A Rose Among Thorns. Georgia Makes Good*, in «Foreign Affairs», vol. 83, n. 2, p. 8.
- Kinzer, S.  
1998 *On Piping Out Caspian Oil, U.S. Insists the Cheaper, Shorter Way Isn't Better*, in «The New York Times», 8 November.

## ISPI

Kozlovska, O.

2006 *A Roadmap for Ukraine's Integration Into Transatlantic Structure*, Nato Defense College, [http://www.ndc.nato.int/download/publications/monograph\\_24.pdf](http://www.ndc.nato.int/download/publications/monograph_24.pdf);

Kramer, H.

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

Kramer, A.

2006 *Gazprom of Russia to double natural gas prices for Georgia*, in «International Herald Tribune», 22 December.

Kupchan, C.

2008 *Nato Divided, Summit Lessons*, in «The International Herald Tribune», 10 April.

Kuzio, T.

2006 *Georgia outshines Ukraine at recent NATO summit in Riga*, in «Kyiv Post», 20 December.

2000 *Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM*, in «European Security», vol. 9, n. 2, pp. 81-82

Larrabee, S.

2008 *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, Centre for Transatlantic Relations, p. 280.

Larsson, R.

2008 *Europe and Caspian Energy: Dodging Russia, Tackling China, and Engaging the U.S.*, in S. CORNELL, N. NILSSON (a cura di), *Europe's Energy Security: Gazprom's Dominance and Caspian Supply Alternatives*, Singapore, Central Asia – Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, p. 20.

2006 *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Stockholm, Swedish Defence Research Agency, pp. 36-43.

Lesser, I.O.

2000 *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, p. 205

Lewis, P.

1994 *Russia Seeking U.N. Backing for Caucasus Force*, in «New York Times», 27 May.

Lieven, A.

2008 *Three Faces of Infantilism: NATO's Bucharest Summit*, in «National Interest», April 4, <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=17298>

1998 *Chechnya: The Tombstone of Russia's Power*, New Haven, Yale University Press.

Liklikadze, K.

2007 *Iraq: As Third-Largest Contingent, Georgia Hopes To Show Its Worth*, in «RFE/RL Research Report», 10 September.

Lindley-French, J.

2004 *The Revolution in Security Affairs: Hard and Soft Security Dynamics in the 21st Century*, in «European Security», vol. 13, n. 1, pp. 1-15

Lobjakas, A.

2008 *Tbilisi Outraged At Moscow Withdrawal From Abkhaz Sanctions Treaty*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 7 March.

- 2008 *EU Summit Defers Decision over Relations with Russia*, Radio Free Europe/ Radio liberty, 16 October, [http://www.rferl.org/content/EU\\_Summit\\_Deadlocked\\_Over\\_Relations\\_With\\_Russia/1330356.html](http://www.rferl.org/content/EU_Summit_Deadlocked_Over_Relations_With_Russia/1330356.html).
- Lohm, H.  
2007 *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, Ecmi Working Paper n. 38, April 2007, <http://www.ecmi.de>.
- Lorusso, M.  
2008 *Status giuridico ed evoluzione politica in Alto Karabakh, Abkhazia e Ossetia meridionale*, ISPI Policy Brief, n. 82, <http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=55>.
- Luciani, G.  
2004 *Security of Supply for Natural Gas Markets: What is it and what is it not*, in INDES Working Paper n. 2, p. 6.
- Lynch, D.  
2006 *Why Georgia Matters*, Chaillot Paper n. 86, Paris, EU Institute for Security Studies, February.  
2004 *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*, United States Institute of Peace Press.  
2003 *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.
- MacFarlane, N.  
1999 *Transcaucasus and the Caspian Region with Particular Focus on Energy Issues*, <http://www.nato.int/docu/colloq/1999/pdf/219-225.pdf>.
- Maior, G., Matei, M.  
2005 *The Black Sea Region in and Enlarged Europe: Changing Patterns, Changing Politics*, in «Mediterranean Quarterly», vol. 16, n. 1, pp. 33-51.
- Manoli, P.  
2002 *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, pp. 40-44.
- Micu, N.  
1996/97 *Black Sea Economic Cooperation (BSEC) as a Confidence-Building measure*, in «Perceptions», vol. 1, n. 4, p. 1.
- Monteleone, C.  
2008 *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, pp. 141-164.
- Morawski, P.  
2008 *La Polonia tra America ed Europa*, in *Russia contro America peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», pp. 177-183.
- Mouritzen, H., Wivel, A.  
2005 *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London, Routledge.
- Myers, S.L.  
2008 *Bush Urges Nato to "Finish the Fight"*, in «The International Herald Tribune», 3 April 3.

## ISPI

- Nabucco Gas Pipeline International GmbH,  
2008 *RWE joins Nabucco consortium as sixth partner*, Press Release, 6 February, <http://www.nabucco-pipeline.com/press-public-news/press-releases/press-release-20080206.html>
- 2008 *Nabucco Presentation*, Vien, 5 February, [http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE\\_PK\\_Shareholder\\_v02.pdf](http://www.nabuccopipeline.com/presspublicnews/presentations/080205RWE_PK_Shareholder_v02.pdf), p. 6.
- 2005 *Nabucco partners sign joint venture agreement*, Press Release, 29 June, <http://www.nabucco-pipeline.com/presspublicnews/archive/pressrelease20050629.html>.
- Naumkin, V.  
2003 *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.
- Nedyalkova, Y.  
2001 *Commission Formed to Improve Armenian-Turkish Relations*, 20 July, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp072001.shtml>.
- Nichol, J.  
2008 *Azerbaijan: Recent Developments and U.S. Interests*, in «CRS Report for Congress», R97-522, 11 June 11, p. 2.
- Nilsson, N.  
2008 *EU Deploys Observers in Georgia*, in CACI Analyst, 1 October 1, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4953>
- North Atlantic Treaty Organization,  
2008 *Bucharest Summit Declaration*, in «NATO Press Release», 3 April, par. 23.  
2007 *Partners in the southern Caucasus*, in «NATO Background», p. 1.  
2006 *NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Bruxelles, pp. 201-202.  
2004 *Istanbul Summit Communiqué*, in «NATO Press Releases», [(2004)096], 28 June, par. 31.  
2001 *NATO Handbook*, Bruxelles, p. 68
- Nowels, L.  
2006 *Millennium Challenge Account: Implementation of a New U.S. Foreign Aid Initiative*, CRS Report for Congress, RL32427, 7 February, p. 21.
- Ozcan, G.  
1998 *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, p. 21.
- Pain, E.  
2000 *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, p. 81.
- Pannier, B.  
2008 *Caspian: Azerbaijani-Turkmen Summit Marks Potentially Lucrative Thaw In Relations*, in «Eurasianet», 21 May.
- Parlamento europeo,  
2007 *Towards a common European foreign policy on energy*, [P6\_TA(2007)0413], Strasbourg, 26 September.  
2006 *Risoluzione del Parlamento europeo sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia nell'Unione Europea*, [P6\_TA(2006) 110], 23 marzo.

- 2003 *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'*, [A5-0378/2003], 5 November 5, pp. 8, 15 e 17.
- 2003 *Report on 'Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours'*, [A5-0378/2003], 5 November, pp. 8, 15 e 17.
- Paton Walsh, N.  
2005 *Bush toasts Georgia as a 'beacon of liberty'*, in «The Guardian», May 11, 2005.
- Petrovskaja, J.  
2008 *Nepriznannye i nepobezhdennye. Opravdav svoi dejstvija "kosvskim precedentom" Moskva oslabila sobstvennuju argumentaciju v pol'zu priznanii Abkhazii e Juzhnoj Ossetii* [Non riconosciuti e non vinti. Giustificando le sue azioni con il "precedente kosovaro" Mosca ha indebolito la propria argomentazione a favore del riconoscimento di Abkhazia e Ossetia meridionale], in «Nezavimaja gazeta», 1 September, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/13\\_nepriznannye.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/13_nepriznannye.html).
- Petrovskaja, J., Simonjan, J.  
2008 *Konferencija v Zheneve sorvana* [Interrotta la Conferenza di Ginevra], in «Nazavimaja gazeta», 16 October, [http://www.ng.ru/politics/2008-10-16/1\\_jeneva.html?mthree=2](http://www.ng.ru/politics/2008-10-16/1_jeneva.html?mthree=2)
- Peuch, J.C.  
2008 *European Union: Democratization Key to Conflict Resolution in South Caucasus*, in «Eurasia Insight», 17 June.  
2005 *Leaders Meet In Ukraine To Create New Regional Alliance*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 2 December.  
2004 *Georgia: frustration grows among Azeri community*, in «Eurasia Insight», 25 July, <http://www.eurasianet.org/departments/articles/insight/pp072504.shtml>
- Piebalgs, A.  
2007 *Nabucco pipeline and security of supply*, intervento alla "High Level Conference on Nabucco", [SPEECH/07/531], Budapest, 14 September.  
2006 *Nabucco Pipeline – Searching for Alternative Routes for our Gas Supply*, intervento alla "Nabucco Energy Ministerial Conference", [SPEECH/06/413], Wien, 26 June.
- Rashid, A.  
2002 *Nel cuore dell'Islam*, Feltrinelli Editore, Milano, p. 215.
- Robins, P.  
2003 *Suits and Uniform: Turkish Foreign Policy since the Cold. War*, London, Hurst & Co., pp.284-288.  
1993 *Between Sentiment and Self-Interest: Turkey's Policy Toward Azerbaijan and the Central Asian States*, in «Middle East Journal», vol. 47, n. 4, pp.593-610.
- Rodin, I., Kulikov, S.  
2008 *Eto byl nelegkij vybor. Dmitrij Medvedev podpisal ukazy o priznanii nezavisomosti Abkhazii e Juzhnoj Ossetii* [Una scelta difficile. Medvedev ha firmato il decreto di riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia meridionale], in «Nezavimaja gazeta», 27 August, [http://www.ng.ru/politics/2008-08-27/1\\_medvedev.html](http://www.ng.ru/politics/2008-08-27/1_medvedev.html)
- Rogov, S., Nossov, M.  
2001 *La Russia e l'allargamento della NATO*, in M. De Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, il Mulino, pp. 183-200.
- Romano, S.  
2008 *Sulla Georgia, due pesi e due misure*, in «Panorama», 22 agosto, <http://blog.panorama.it/opinioni/2008/08/22/romano-sulla-georgia-due-pesi-e-due-misure/>.

## ISPI

Rondeli, A.

1998 *Security Threats in the Caucasus: Georgia's View*, in «Perceptions», vol. 3, n. 2, p. 43.

Scheffer, H.

2008 *Russian Troops in Abkhazia, S. Ossetia Unacceptable*, in «Civil Georgia», 15 September 15, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19504>.

Semneby, P.

2006 *The Role of the EU in the Resolution of the Conflicts in the South Caucasus*, in «Turkish Policy Quarterly», vol. 5, n. 2, edizione web dell'European Stability Initiative: <http://www.esiweb.org>.

Sergeev, M.

2008 *Mgnovennaja reakcija fondovogo rynka. Priznanie Rossiej nezavisimosti Abkhazii e Juzhnoj Ossetii dorogo oboshlos' investporam* [La reazione istantanea del mercato dei fondi. Il riconoscimento da parte della Russia di Abkhazia e Ossetia meridionale è costato caro agli investitori] in «Nezavizimaja gazeta», 27 August, [http://www.ng.ru/economics/2008-08-27/1\\_market.html](http://www.ng.ru/economics/2008-08-27/1_market.html).

Shaffer, B.

2005 *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, p. 69.

Silverman, J.

2002 *Russian maneuvering in Kodori exposes tangle of Georgian interests*, in «Eurasia Insight», 17 April, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/artcles/eav041702a-shtml>.

Sinatti, P.

2004 *La Georgia tra Mosca e Washington*, in «Limes. Rivista di geopolitica», n. 1, p. 292.

Sloan, S.

1995 *NATO's Future: Beyond Collective Defense*, Washington, Institute for National Strategic Studies, McNair Paper 46.

Smith, D.

2008 *Dov'era l'America?*, in *Russia contro America, peggio di prima*, in «Quaderni speciali di Limes», pp. 67-72.

Socor, V.

2008 *Russia moves toward open annexation of Abkhazia, South Ossetia*, in «Eurasia Daily Monitor», 18 April, [http://www.jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2372984](http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2372984)

2008 *South Stream Gas Project Defeating Nabucco By Default*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 42, 5 March.

2008 *Russia doubling its troops in Georgia's Abkhazia region*, in «Eurasian Daily Monitor», The Jamestown Foundation, 5 May, [http://jamestown.org/edm/article.php?article\\_id=2373028](http://jamestown.org/edm/article.php?article_id=2373028).

2008 *Russia To Increase Purchase Prices For Central Asian Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 5, n. 50, 17 March.

2007 *White Stream: Additional Outlet Proposed For Caspian Gas To Europe*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 189, 12 October.

2007 *Krakov Pro-Western Energy Summit Outmaneuvered By Putin In Central Asia*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 94, 14 May.

2007 *Discussions Intensify with Kazakhstan on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 43, 2 March.

- 2007 *Central Asia-Europe Energy Projects: Itemizing What Went Wrong*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 106, 31 May.
- 2006 *Atom-Antiterror 2006 Exercise Over Armenia*, in «Armtown News», 29 September.
- 2006 *Azerbaijan Spearheading Initiative on Trans-Caspian Gas Pipeline*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 62, 30 March.
- 2006 *Interest Rebounds in Trans-Caspian Pipeline for Turkmen Gas*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 3, n. 16, 24 January.
- 2005 *GUAM Summit: A New Lease On Life – Part 1-2*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, nn. 77-78, 20-21 April.
- 2005 *Russian-Armenian Military Exercise Anachronistic*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 172, 16 September.
- 2005 *CIS Military Structures Seen Shrinking at Defense Ministers' Meeting*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 126, 29 June.
- 2005 *Georgian Flag Raised over Akhalkalali*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 4, n. 28, 2 July.
- 2005 *CIS Collective Security Treaty holds Summit*, in «Eurasia Daily Monitor», vol. 2, n. 123, 24 June.
- Starovoitova, G.
- 1996 *Sovereignty after Empire Self-Determination Movements in the Former Soviet Union*, United States Institute of Peace, in «Peaceworks», n. 19, pp.1-6.
- Stefanachi, C.
- 2006 *Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», n. 1, aprile, p. 29.
- Stern, J.
- 2002 *Security of European Gas Supplies: The Impact of Import Dependence and Liberalization*, London, Royal Institute of International Affairs, p. 6
- Strazzer, A.
- 2008 *Kosovo: implicazioni dell'indipendenza per il triangolo Stati Uniti-Russia-Europa*, in «Equilibri», 18 aprile.
- Suslov, D.
- 2008 *Moskva i Vashington perechodjat k sistemnomu protivostojaniju. Vojna stala momentom istiny dlja rossijskoj vneshnej politiki* [Mosca e Washington passano a una contrapposizione sistemica. La guerra è divenuta il momento della verità per la politica estera russa], in «Nezavisimaja gazeta», 1 September, [http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/19\\_loneliness.html](http://www.ng.ru/courier/2008-09-01/19_loneliness.html)
- Swanström, N.
- 2008 *Georgia: the split that split the SCO*, in CACI Analyst, 9 March 9, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4930>.
- Tadevosian, A.
- 2006 *Armenia ruminates over NATO membership*, in «IWPR», 29 November.
- The White House,
- 1997 *A National Security Strategy for A New Century*, edizione web della Federation of American Scientist: <http://www.fas.org>.
- Thumann, M.
- 2006 *European Energy Security, the Black Sea and Russian Interests – Can there be a Common Strategy?*, in R. ASMUS (a cura di), *Next Steps in Forging a Euroatlantic Strategy for the Wider Black Sea*, Washington, The German Marshall Fund, p. 143.



## ISPI

- Tolstov, S.  
2008 *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), p. 44.
- Torbakov, I.  
2008 *Post-Soviet Eurasia Enters a New Era*, in «Eurasia Insight», 17 September, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav091708.shtml>.
- Trenin, D.  
1996 *Russian Security Interests and Policies in the Caucasian Region*, in B. COPPIETERS (a cura di), *Contested Borders in the Caucasus*, Bruxelles, VUB Press, <http://www.poli.vub.ac.be>.
- Tsereteli, M.  
2008 *Economic and Energy Security: Connecting Europe and the Black Sea-Caspian Region*, Silkroadstudies, March [http://www.isdp.eu/files/publications/srp/08/mt08\\_economic\\_energy.pdf](http://www.isdp.eu/files/publications/srp/08/mt08_economic_energy.pdf).
- Tynan, D.  
2008 *Report Highlights a Democratization Decline in the South Caucasus*, in «Eurasia Insight», 30 June, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav073008a.shtml>
- Unione Europea,  
2003 *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore: Strategia Europea in Materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre, pp. 7-8.
- U.S. Department of Defense,  
2006 *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. vii.
- Van der Leeuw, C.  
2000 *Oil and Gas in the Caucasus and Caspian: a History*, Basingstoke, Macmillan.
- Vasilieva, O.  
1995 *La Georgia quale modello di piccolo impero*, in C.M. Santoro (a cura di), *Nazionalismo e sviluppo politico nell'ex Urss*, Milano, SPAI, pp. 206-228
- Vielmini, F.  
2008 *La Russia in Asia centrale*, ISPI Policy Brief n. 71, gennaio, [http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_71\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_71_2008.pdf)
- Vitale, A.  
2001 *Il potenziale conflittuale nelle relazioni russo-ucraine*, in A. Colombo (a cura di), *Geopolitica della crisi. Balcani, Caucaso e Asia centrale nel nuovo scenario internazionale*, Milano, Egea, pp. 333-436.
- Winrow, G.  
2004 *Turkey and the East-West Gas Transportation Corridor*, in «Turkish Studies», vol. 5, n. 2, pp. 23-24.  
1995 *Turkey in Post-Soviet Central Asia*, London, Royal Institute of International Affairs.
- Whitmore, B.  
2008 *South Ossetia At Front Of New East-West Conflict?*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 9 August, <http://www.rferl.org/content/Article/1189793.html>  
2008 *Russian Troops Leave Buffer Zones, But Not Georgian Separatist Regions*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 10 October, [http://www.rferl.org/ctent/Russian\\_Troops\\_Pull\\_Out\\_Of\\_Buffer\\_Zones\\_But\\_Not\\_Georgian\\_Separatist\\_Regions/1328776.html](http://www.rferl.org/ctent/Russian_Troops_Pull_Out_Of_Buffer_Zones_But_Not_Georgian_Separatist_Regions/1328776.html).

Zaborsky, V.

1995 *Crimea and the Black Sea Fleet in Russian-Ukrainian Relations*, CSIA Discussion Paper 95-11, Kennedy School of Government, Harvard University, September, [http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/disc\\_paper\\_95\\_11.pdf](http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/disc_paper_95_11.pdf).

Zubov, A.

2000 *Il futuro politico del Caucaso: saggio di analisi comparata e retrospettiva*, in P. Sinatti (a cura di), *La Russia e i conflitti nei Caucaso*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, p. 68.