

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

I riflessi dell'instabilità internazionale sul Caucaso meridionale. La prospettiva degli attori esterni e la questione del Nagorno-Karabakh

Gennaio 2024

209

Approfondimenti

Approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale

I riflessi dell'instabilità internazionale sul Caucaso meridionale. La prospettiva degli attori esterni e la questione del Nagorno-Karabakh

Gennaio 2024

A cura di *Carlo Frappi*, per il Centro Studi Geopolitica.info, in collaborazione con il Centro di Ricerca "Cooperazione con l'Eurasia, il Mediterraneo e l'Africa Subsahariana (CEMAS)" di Sapienza Università di Roma.

centrostudi@geopolitica.info – www.geopolitica.info

Indice

Introduzione

- Il conflitto in Nagorno-Karabakh in un contesto regionale mutevole: il ruolo degli attori esterni e la prospettiva italiana
di *Carlo Frappi*.....1
1. Il conflitto in – ed intorno al – Nagorno Karabakh e il diritto internazionale
di *Andrea Spagnolo*.....7
2. La sicurezza europea guarda al Vicinato Orientale: instabilità politiche nel Caucaso meridionale e conflitto nel Nagorno-Karabakh viste da Bruxelles
di *Alessandra Russo*.....15
3. Parigi: dal multilateralismo del Minsk Group alla cooperazione bilaterale con Yerevan
di *Marilisa Lorusso*.....23
4. Dalla semi-centralità alla periferizzazione strategica, fino alle incognite del presente. Il caucaso meridionale dalla prospettiva americana nel post-guerra fredda
di *Carlo Frappi, Gabriele Natalizia e Andrea Carteny*.....29
5. La Russia nel Caucaso del Sud: i limiti dell’egemonia regionale di Mosca
di *Eleonora Tafuro Ambrosetti*.....41
6. L’attivismo iraniano nel Caucaso meridionale: tra soft-power e hard-power
di *Michele Brunelli*.....49
7. Il Caucaso meridionale nella politica estera e di sicurezza della Turchia
di *Nicolò Rascaglia*.....57

Autori

All'approfondimento per l'Osservatorio di Politica Internazionale del Parlamento, curato da *Carlo Frappi* Università Cà Foscari di Venezia e Centro Studi Geopolitica.info, hanno contribuito:

Alessandra Russo è professoressa associata di Scienza Politica presso la Scuola di Studi Internazionali ed il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Trento, dove è approdata dopo aver avuto incarichi di ricerca in Francia e Belgio. Fa ricerca e insegna nel campo della Relazioni Internazionali e degli Studi sulla Sicurezza. È tra i coordinatori dello Standing Group Russia e Spazio Post-Sovietico della Società Italiana di Scienza Politica, e partecipa alle attività dell'Osservatorio Asia centrale e Caspio.

Andrea Carteny è professore associato di Storia delle relazioni internazionali al Dipartimento di SARAS di Sapienza Università di Roma. Fulbrighter presso l'Università di Notre Dame (IN) e docente di Storia dei Trattati presso Unitelma Sapienza, ha diretto il Centro di Ricerca di Cooperazione internazionale CEMAS. Collabora con l'Ufficio Storico dello Stato Maggiore dell'Esercito italiano.

Andrea Spagnolo è professore associato di diritto internazionale nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino. Membro dell'Istituto internazionale di diritto internazionale umanitario. Docente nei corsi del Centro Alti Studi per la Difesa.

Carlo Frappi è docente di Relazioni Internazionali del Vicino e Medio oriente presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. È, inoltre, ricercatore associato dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), dove si occupa di Spazio postsovietico e di sicurezza energetica, e collabora con il Centro Studi Geopolitica.info.

Eleonora Tafuro Ambrosetti è ricercatrice senior presso il Centro Russia, Caucaso e Asia centrale dell'ISPI. In precedenza, ha lavorato come borsista Marie Curie alla Middle East Technical University (METU) di Ankara, dove ha conseguito anche un dottorato in Relazioni Internazionali. Ha lavorato come ricercatrice presso l'ufficio di Bruxelles della Foundation for International Relations and Foreign Dialogue (FRIDE) e come assistente di ricerca presso il Centre for International Affairs in Barcellona (CIDOB). È esperta della regione eurasiatica, in particolare di politica estera di Russia e Turchia e di visioni non occidentali delle relazioni internazionali e del *soft power*.

Gabriele Natalizia è professore associato per il Dipartimento di Scienze politiche di Sapienza Università di Roma, dove insegna Sicurezza e Politica internazionale e Scienza politica ed è membro del Collegio di Dottorato di Studi politici. Dal 2004 dirige il Centro Studi Geopolitica.info e dal 2015 collabora con il Centro Alti Studi della Difesa (CASD), come titolare del modulo di Organizzazioni internazionali del Corso Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI).

Marilisa Lorusso è perito per le corti statunitensi e inglesi per Rights in Exile Program; Center for Gender & Refugee Studies, US; Electronic Immigration Network, UK. Collabora con Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa e Caucasus Watch (Germania).

Michele Brunelli è docente di Storia ed Istituzioni dei paesi afro-asiatici presso l'Università degli Studi di Bergamo e Direttore del Master in Prevenzione e contrasto alla radicalizzazione e al terrorismo presso il medesimo Ateneo.

Nicolò Rascaglia è dottorando in studi politici presso Sapienza Università di Roma e ricercatore presso il Centro Studi Geopolitica.info.

L'editing dell'Approfondimento è stato curato da **Nicolò Sorio** del Centro Studi Geopolitica.info.

INTRODUZIONE. IL CONFLITTO IN NAGORNO-KARABAKH IN UN CONTESTO REGIONALE MUTEVOLE: IL RUOLO DEGLI ATTORI ESTERNI E LA PROSPETTIVA ITALIANA

CARLO FRAPPI*

La traiettoria recente del conflitto armeno-azerbaigiano del Nagorno-Karabakh ha modificato in profondità – fin quasi a rivoluzionarli – i parametri di riferimento attorno ai quali la politica regionale subcaucasica si era dipanata nell’ultimo trentennio e attraverso i quali diplomatici e analisti ne interpretavano le dinamiche e si rapportavano a essa. Avviata con la vittoriosa Guerra dei 44 giorni del 2020 e culminata nel settembre 2023 con la riconquista dei territori rimasti sotto controllo armeno, la lunga offensiva militare azerbaigiana ha infatti decretato la fine dell’esperienza dell’autoproclamata Repubblica di Artsakh e, con essa, del singolo elemento attorno al quale le politiche estere e interne di Armenia e Azerbaigian erano andate ruotando sin dal conseguimento dell’indipendenza dall’Unione sovietica.

La sola superiorità militare o la più efficace strategia bellica non possono bastare, da sole, a spiegare il successo dell’iniziativa azerbaigiana. Il favorevole contesto politico-diplomatico e la capacità di Baku di trarne i più ampi benefici sono stati, cioè, ingredienti altrettanto fondamentali della ricetta che ha portato il Paese a riconquistare con le armi quel pieno controllo sul proprio territorio che un trentennio di sforzi diplomatici in ambito OSCE non erano stati in grado di assicurargli (Frappi, 2021). Letta da questa prospettiva, la guerra tra Azerbaigian e Armenia è stata sia effetto che causa dei mutevoli assetti regionali e degli equilibri di potenza che si dipanano dietro essi, sia frutto che acceleratore di dinamiche che trascendono i confini dello spazio sub-caucasico per assumere una più ampia portata macro-regionale.

È propriamente da una prospettiva d’analisi sistemica che il presente Approfondimento del Centro Studi Geopolitica.info prende le mosse, nell’intento di restituire l’andamento recente della proiezione di potenza verso l’area subcaucasica e, con esso, l’estrema fluidità degli allineamenti regionali. Ciò non equivale, d’altra parte, a sottrarre alcunché alla cosiddetta “attorialità” dei belligeranti, alle cui scelte e strategie, nell’ultimo triennio più che in passato, si devono non solo andamento ed esito dello scontro militare, ma anche le nuove dinamiche degli allineamenti. Nell’ottica del presente lavoro, pertanto, il Caucaso meridionale rappresenta «una sorta di caleidoscopio geopolitico della sua macro-regione di appartenenza» (Biagini 2016, p. 10) che, rappresentando e riproducendo i principali elementi caratterizzanti delle relazioni internazionali nello spazio dell’Eurasia centrale, aiuta a cogliere le dinamiche di cooperazione e competizione che si dipanano in essa. Così, dopo un’introduzione ai più significativi nodi giuridici che si intrecciano attorno al conflitto del Nagorno-Karabakh (Andrea Spagnolo), l’Approfondimento guarda alla proiezione regionale e alla reazione alla guerra tanto delle potenze che compongono il complesso di sicurezza caucasico – Russia (Eleonora Tafuro), Iran (Michele Brunelli) e Turchia (Nicolò Rascaglia) – quanto degli attori euro-atlantici tradizionalmente più attivi nel quadrante

* Università Ca’ Foscari di Venezia, ISPI, Centro Studi Geopolitica.info.

– Unione Europea (Alessandra Russo), Francia (Marilisa Lorusso) e Stati Uniti (Carlo Frappi, Gabriele Natalizia e Andrea Carteny).

Il conflitto del Nagorno-Karabakh offre un'angolazione d'analisi privilegiata per guardare alle dinamiche macro-regionali attraverso il "caleidoscopio" caucasico per due ordini di motivi. In primo luogo, il caso del Nagorno-Karabakh è tutt'altro che isolato. Esso rappresenta uno dei tanti casi di conflitto etno-territoriale che, nello spazio post-sovietico come altrove, si sono generati e protratti nelle zone d'ombra della politica e del diritto internazionale, dove la questione territoriale non è chiaramente delineata e si determina uno iato tra condizione de jure e de facto ovvero tra sovranità interna ed esterna. Visto in quest'ottica, il conflitto armeno-azerbaigiano rappresenta solo un tassello di una più ampia e strisciante "policrisi", ovvero di uno scenario caratterizzato da una serie di crisi contenute ma connesse, il cui impatto congiunto sulla stabilità sistemica supera la somma delle singole parti (WEF 2023; EPRS 2023).

Il secondo elemento che rende particolarmente significativo il conflitto del Nagorno-Karabakh è il ruolo che la sua gestione ha tradizionalmente giocato nella dialettica tra mondo euro-atlantico e Russia e, più in particolare, nel tentativo di definire un'architettura condivisa di sicurezza paneuropea il cui fallimento può essere ritenuto come il principale responsabile dell'odierno conflitto in Ucraina (Frappi, Natalizia e Valigi, 2018; Natalizia e Termine, 2023; Morini e Natalizia, 2023;). Una dialettica che, lungi dal presentarsi in chiave necessariamente oppositiva, è stata al contrario e per lunghi tratti cooperativa. In questo senso, il "Gruppo di Minsk" dell'OSCE – meccanismo di mediazione predisposto già nel corso della fase di conflitto del 1992-1994 e co-presidento dal 1997 da Stati Uniti, Russia e Francia (con la partecipazione dell'Italia come membro permanente) – incarnava appieno il tentativo di co-gestione della sicurezza paneuropea, con tutte le sue ambiguità latenti. Anzitutto il ruolo speciale di arbitro interpretato da Mosca, che ha finito per monopolizzare la mediazione e porsi, dunque, a garante della stabilità dell'area con la sostanziale acquiescenza degli attori euro-atlantici (Zolyan, 2020), che non manifestavano interesse o disponibilità a un coinvolgimento più diretto.

Quest'ultima considerazione aiuta a introdurre le due principali conseguenze che il riaccendersi del conflitto armeno-azerbaigiano ha prodotto sul piano macro-regionale, in un contesto di cooperazione e competizione di potenza segnato anzitutto dalla guerra in Ucraina – conseguenze che, a loro volta, rappresentano una sorta di filo rosso che attraversa le diverse analisi proposte nel presente Approfondimento. Innanzitutto, l'inazione di Mosca innanzi al riaccendersi del conflitto armeno-azerbaigiano – ben introdotta dall'analisi di Tafuro – ha segnato la fine della richiamata convergenza di interessi o del compromesso attorno a una Pax Russica, oggi evidentemente in crisi nel Caucaso meridionale come altrove nello spazio post-sovietico (Higgins, 2022; Carteny e Natalizia, 2023). I principali attori euro-atlantici hanno finito, piuttosto, per guardare al Caucaso meridionale come quadrante nel quale andava riflettendosi e riproducendosi lo scontro in corso in Ucraina. Dalle analisi di Russo, Lorusso così come di Natalizia, Frappi e Carteny appare evidente come Bruxelles, Parigi e Washington abbiano cioè inquadrato il conflitto in Nagorno-Karabakh, specie dopo il 2022, come parte del più ampio tentativo russo di destabilizzazione del vicinato orientale europeo. Un tentativo che nel quadrante caucasico è reso più sfidante – come evidenziato dalle analisi di Brunelli e Rascaglia – dalla multiforme convergenza e conflitto di interessi tra la Federazione russa e le altre potenze regionali, Iran e Turchia.

Il Caucaso meridionale è così assurto a terreno privilegiato per una rinnovata strategia di contenimento della Russia, che si è tradotta in un altrettanto rinnovato interesse delle cancellerie euro-atlantiche per questo quadrante. Questo ha decretato il definitivo superamento di quello che Dov Lynch aveva inquadrato come il «paradosso prossimità-distanza» (Lynch, 2003, p. 178) in base al quale il Caucaso meridionale risultava essere abbastanza prossimo da imporre la predisposizione di una politica regionale, ma al contempo sufficientemente lontano da non far percepire come immediate le minacce che da esso promanavano. Dettagliata nei contributi del presente Approfondimento, la recente evoluzione della politica caucasica di UE, Francia e Stati Uniti è transitata attraverso la proposizione di un più elevato profilo regionale da cui è scaturita un'inedita attività di mediazione e facilitazione del dialogo. Un'attività che, se da un lato ha de-monopolizzato il processo negoziale, lo ha al contempo frammentato e reso concorrenziale (CR 2022), senza tuttavia esercitare quella deterrenza nei confronti dell'Azerbaigian necessaria a scongiurarne il ricorso alle armi e a promuovere la soluzione pacifica del conflitto. Al paradosso "prossimità-distanza" sembra così esserne sostituito uno nuovo, definito dalla dicotomia "interesse-distrazione". Mentre, cioè, la contingenza macro-regionale ha presieduto a una rinnovata proiezione euro-atlantica verso il quadrante, d'altra parte quest'ultima – coerentemente con le dinamiche proprie «dell'era della distrazione delle grandi potenze» (Kimmage e Notte, 2023) – non ha beneficiato di un coerente sistema di incentivi-disincentivi che avrebbe potuto sostanziarne gli obiettivi. Accanto all'indisponibilità o incapacità a un maggior coinvolgimento diplomatico o militare, elemento fondante del nuovo paradosso della politica caucasica euro-atlantica sembra esser stata la perdurante ambiguità sugli obiettivi di lungo periodo da perseguire rispetto al nodo del Nagorno-Karabakh. Più nello specifico, a fronte del risoluto rilancio dell'attività di mediazione, spicca l'assenza di una credibile ricetta per riconciliare i principi dell'inviolabilità delle frontiere e dell'autodeterminazione interna delle minoranze – che, come ricorda Spagnolo, restano alla base del conflitto armeno-azerbaigiano. Il paradosso interesse-distrazione ha così finito per inficiare significativamente la credibilità dell'azione regionale degli attori euro-atlantici, aprendo ampi margini di iniziativa non soltanto alla Russia, ma anche a una potenza revisionista come l'Iran o a un – ormai di fatto – free-rider come la Turchia.

Influenzata da dinamiche macro-regionali che ha contribuito ad accelerare e svelare, la recente evoluzione del conflitto del Nagorno-Karabakh restituisce un quadro d'insieme estremamente fluido e mutevole, all'interno del quale saltano i consolidati parametri di analisi e comprensione sia delle dinamiche di cooperazione e competizione di potenza, che degli allineamenti strategici degli attori locali.

Al cospetto del conflitto del Nagorno-Karabakh e al più ampio quadro al cui interno ha preso forma, le istituzioni italiane hanno sin qui mantenuto una posizione diplomaticamente più defilata, senza con ciò rinunciare a mantenere vivo un canale bilaterale di dialogo e cooperazione con entrambi i belligeranti. Il «ruolo equilibrato e proattivo» dell'Italia (MAECI, 2023a) è d'altra parte coerente con una postura bilanciata di più lungo periodo, frutto dei solidi ancorché differenti legami che il nostro Paese ha stabilito tanto con l'Armenia quanto con l'Azerbaigian. Per questa via, al supporto garantito alle iniziative dell'Unione Europea – a partire dal dispiegamento di una missione di monitoraggio in Armenia, al confine con l'Azerbaigian – si sono affiancate politiche di sostegno a un dialogo costruttivo tra le parti (MAECI, 2023b) e più concreti aiuti economici alla Croce Rossa per effettuare interventi in favore delle

popolazioni colpite dal conflitto (MAECI, 2023c). Al contempo, tanto con Erevan quanto con Baku, sono proseguiti gli scambi in vista del potenziamento del partenariato economico-commerciale – che rende l'Italia un partner di prima caratura per i due Stati caucasici.

L'atteggiamento attivo e defilato al contempo assunto da Roma le ha permesso, almeno sin qui, di mantenere solide relazioni tanto con Erevan quanto con Baku. Ha così scongiurato il rischio di restare imbrigliata nella spirale polarizzante che contraddistingue le odierne relazioni di Armenia e Azerbaigian con il mondo euro-atlantico. Ciò, inoltre, contribuisce a mantenere inalterato l'elevato potenziale nazionale rispetto alla prospettiva di un suo maggior impegno nell'area. Questo potrebbe riguardare tanto la facilitazione del dialogo tra le parti – attualmente circoscritto sul piano bilaterale – quanto i singoli dossier centrali per il futuro della regione e rispetto ai quali l'Italia gode di una riconosciuta esperienza e credibilità, da quello dei trasporti sino a quello della protezione del patrimonio culturale nelle zone di conflitto.

Bibliografia

- Biagini, A. (2016). Prefazione. Natalizia, G. (a cura). *Il Caucaso Meridionale. Processi politici e attori di un'area strategica*. Roma: Aracne, pp. 9-10.
- Carteny, A., Natalizia, G. (a cura) (2023). *Il Mar Nero. Identità Nazionali e dinamiche di sicurezza dopo la guerra in Ucraina*. Milano: Vita e Pensiero.
- CR – Conciliation Resources (2022). *Under the pall of War. Implications of Russia's invasion of Ukraine for peace processes in the South Caucasus*. Consultabile su: <https://www.commonspace.eu/analysis/under-pall-war-implications-russias-invasion-ukraine-peace-processes-south-caucasus#:~:text=in%20PDF%20format-,here,-source%3A%20This%20paper>.
- EPRS – European Parliamentary Research Service (2023). *Future shocks 2023. Anticipating and weathering the next storms*. Brussels: European Union.
- Frappi, C. (2021). Il conflitto in Nagorno-Karabakh. Contesto e considerazioni politico-diplomatiche e strategico-militari. *Rivista Militare*, 1, pp. 26-29.
- Higgins, A. (2022). *A distracted Russia is losing its grip on its old Soviet sphere*. The New York Times, 9 ottobre.
- Kimmage, M., Notte, H. (2023). The age of great-power distraction. *Foreign Affairs*, 12 ottobre.
- Lynch, D. (2003). The South Caucasus. A challenge for the EU. *Chaillot Paper*, 65, Parigi: EU Institute for Security Studies.
- MAECI – Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (2023a). *Incontro del Vice Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale On. Edmondo Cirielli con l'Inviato speciale del Presidente della Repubblica di Azerbaijan*. Consultabile su: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/11/incontro-del-vice-ministro-degli-affari-esteri-e-cooperazione-internazionale-on-edmondo-cirielli-con-linviato-speciale-del-presidente-della-repubblica-di-azerbaijan/.
- MAECI – Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (2023b). *Incontri del Vice Presidente del Consiglio e Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, On. Antonio Tajani, con i Ministri degli Esteri azero e armeno*. Consultabile su: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/09/incontri-del-vice-presidente-del-consiglio-e-ministro-degli-affari-esteri-e-della-cooperazione-internazionale-on-antonio-tajani-con-i-ministri-degli-esteri-azero-e-armeno/.
- MAECI – Ministro degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale (2023c). *Vice Ministro Cirielli dispone stanziamento di 4 mln euro di fondi (MAECI- Cooperazione allo Sviluppo) a favore della Croce Rossa per interventi urgenti in favore delle popolazioni del Nagorno Karabakh*. Consultabile su: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2023/10/vice-ministro-cirielli-dispone-stanziamento-di-4-mln-euro-di-fondi-maeci-cooperazione-allo-sviluppo-a-favore-della-croce-rossa-per-interventi-urgenti-in-favore-delle-popolazioni-del-nagorno-karabak/.

- Morini, M., Natalizia, G. (a cura) (2023). *La svolta della Russia. Allineamenti internazionali e politiche revisioniste nel XXI secolo*. Milano: Vita e Pensiero.
- Natalizia, G., L. Termine (a cura) (2023). *La NATO verso 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico*. Bologna: il Mulino.
- WEF – World Economic Forum (2023). *The global risks report 2023, 18th Edition*. Consultabile su: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>.
- Zolyan, M. (2020). Preventing Escalation in Nagorno-Karabakh Conflict. A Successful Example of Security Cooperation between Russia and the West? In A. Futter (a cura). *Threats to Euro-Atlantic Security, New Security Challenges*. Cham: Springer, pp. 133-146.

IL CONFLITTO IN – ED INTORNO AL – NAGORNO-KARABAKH E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

ANDREA SPAGNOLO*

Introduzione

Il conflitto armato in – ed intorno al – Nagorno-Karabakh origina nella dichiarazione di indipendenza della regione, a maggioranza armena ma parte integrante dell’Azerbaijan, e nel sostegno a essa offerto dalla Armenia. Tali circostanze hanno scatenato un conflitto armato tra la stessa Armenia, gli indipendentisti del Nagorno-Karabakh e l’Azerbaijan. Si tratta di una controversia di natura territoriale, i cui tentativi di soluzione negoziale sono ripetutamente falliti, ciò che ha portato a una protrazione dello stato di conflittualità latente fino all’azione militare con la quale l’Azerbaijan nel 2020 e nel 2023 ha riacquisito il controllo della regione.

Nella prospettiva del diritto internazionale, la controversia vede contrapposti due principi. Da un lato, il diritto internazionale garantisce ai popoli il diritto di autodeterminarsi, legittimando così la creazione di nuovi Stati, come testimoniato dalla decolonizzazione. In una sua accezione moderna, l’autodeterminazione è considerata avere anche una dimensione interna, applicandosi non solo ai popoli, ma anche alle minoranze nazionali, e sostanziosamente nel diritto di queste a essere trattate senza discriminazioni, a potersi esprimere nella propria lingua madre, a potersi esprimere liberamente e a poter creare istituzioni religiose od organizzazioni di altra natura, così come stabilito dalla Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sulle minoranze nazionali, entrata in vigore nel 1998, di cui Armenia e Azerbaijan sono parti. D’altro canto, il principio appena esposto trova un limite nel rispetto del principio, di natura consuetudinaria, che protegge l’invulnerabilità delle frontiere e l’integrità territoriale degli Stati, enunciato, inter alia, nell’Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975. Ne è corollario l’illiceità delle acquisizioni territoriali ottenute attraverso il ricorso alla forza armata, parimenti vietato dall’art. 2 della Carta delle Nazioni Unite. Ne deriva che il diritto delle minoranze nazionali di autodeterminarsi deve svolgersi all’interno dell’ordinamento statale in questione, non potendo costituire un legittimo argomento per violare il principio dell’integrità territoriale degli Stati. È una conseguenza il divieto, posto in capo a tutti gli Stati, di sostenere, attraverso l’uso della forza armata, le pretese secessionistiche di minoranze nazionali collocate all’interno di altri Stati.

La nascita dell’Armenia e dell’Azerbaijan a seguito della dissoluzione dell’Unione Sovietica e la successiva storia del Nagorno-Karabakh portano a due conclusioni: non ci sono prove a supporto della natura di popolo o finanche di Stato dell’autoproclamata Repubblica, la cui popolazione può con maggiore agio ascrivere alle categorie delle minoranze nazionali; i confini dell’Azerbaijan sono da sempre stati definiti includendo in esso la regione contesa (Kruger, 2014). Inoltre, sebbene il riconoscimento non sia presupposto giuridico per la formazione degli Stati nel diritto internazionale, va segnalato che nessuno Stato, nemmeno paradossalmente la stessa Armenia, abbia mai riconosciuto

* Università di Torino, Centro Alti Studi per la Difesa.

l'indipendenza del Nagorno-Karabakh, sicché pare difficile avallarne le pretese indipendentiste (Ronzitti, 2014).

Il conflitto armato in Nagorno Karabakh nella prospettiva del divieto di uso della forza armata nel diritto internazionale

Il conflitto tra Armenia e Azerbaigian ha vissuto tre fasi di ostilità attive. La prima, svoltasi tra il 1992 e il 1994 a seguito della dichiarazione di indipendenza del Nagorno-Karabakh, ha visto contrapporsi le forze armate secessioniste, sostenute dall'Armenia, e l'Azerbaigian. Nel 1993, considerato che le forze armate armene occupavano distretti azerbaiigiani collocati al di fuori della regione contesa, l'azione militare veniva qualificata come una 'invasione' dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, nella risoluzione 822 del 30 aprile. A questa risoluzione ne seguirono altre tre dello stesso tenore: le numero 853, 874 e 884. Alla luce di ciò, appare evidente che all'Armenia si poteva sin da allora imputare una violazione del divieto di uso della forza armata sancito nell'Art. 2, comma 4, della Carta delle Nazioni Unite (Schmitt e Coble, 2023a).

La prima fase del conflitto si chiudeva con il Protocollo di Bishkek del 5 maggio 1994 e con il successivo accordo per il cessate il fuoco, che congelava la situazione stabilendo linee di contatto da cui le forze armate delle parti del conflitto si impegnavano a ritirarsi. Nei fatti, tuttavia, l'autoproclamata Repubblica del Nagorno-Karabakh rimaneva sotto il controllo degli indipendentisti, che agivano sotto il controllo dell'Armenia, come provato dalla sentenza del 2015 della Corte europea dei diritti umani nel caso Chiragov: «Armenia, from the early days of the Nagorno-Karabakh conflict, has had a significant and decisive influence over the “NKR”, [...] the two entities are highly integrated [...]. In other words, the “NKR” and its administration survive by virtue of the military, political, financial and other support given to it by Armenia which, consequently, exercises effective control over Nagorno-Karabakh and the surrounding territories» (Corte Europea dei Diritti Umani, 2015, p. 68).

Sebbene il conflitto rimase latente, con alcuni gravi episodi di violenza, la seconda fase di ostilità attive si svolse nel 2020, quando le forze armate dell'Azerbaigian oltrepassavano la linea di contatto stabilita nel 1994 e riacquisivano il controllo dei sette distretti azerbaiigiani occupati dall'Armenia e di circa un terzo dell'enclave del Nagorno-Karabakh. A seguito dell'avanzata delle forze azerbaiigiane, quest'ultimo rimaneva del tutto isolato dall'Armenia. Questa fase del conflitto veniva nuovamente conclusa dalle parti con una dichiarazione tripartita per il cessate il fuoco mediata dalla Russia che aveva altresì la funzione, da un lato, di consolidare il controllo dell'Azerbaigian sulle aree riconquistate e, dall'altro, di consentire all'Armenia di mantenere attive e funzionanti le linee di collegamento verso il Nagorno-Karabakh attraverso il corridoio di Lachin, mentre si stabiliva la predisposizione di un collegamento tra l'Azerbaigian e l'exclave del Nakhchivan. Con riferimento al corridoio di Lachin, le Parti si erano impegnate a conferire uno status speciale, per permettere il transito di aiuti umanitari alle popolazioni residenti nell'enclave. A garanzia di questo impegno, i due Stati avevano convenuto che una forza di peacekeeping russa sarebbe stata dispiegata lungo la nuova linea di contatto e lungo il corridoio (Commonspace.eu, 2020).

La terza fase del conflitto presenta caratteri simili alla seconda. Nel settembre 2023, l'Azerbaigian ha avviato un'operazione 'anti-terrorismo' con cui ha di fatto riassunto il

controllo su tutto il territorio del Nagorno-Karabakh. La rapida operazione azerbaigiana ha indotto i separatisti ad accettare una resa e un completo trasferimento all'Azerbaigian del controllo sul Nagorno-Karabakh.

Le due ultime fasi del conflitto, rappresentate dalle operazioni azerbaigiane del 2020 e del 2023, meritano un'analisi giuridica congiunta. È lecito domandarsi, in particolare, se il ricorso alla forza armata da parte dell'Azerbaigian per riconquistare parti del suo territorio sia lecito dal punto di vista del diritto internazionale. Secondo una prima tesi, la risposta sarebbe negativa, giacché nel diritto internazionale vige l'obbligo per gli Stati di risolvere pacificamente le controversie territoriali, specialmente quando siano state definite linee armistiziali (Ruys e Rodriguez Silvestre, 2020). Di conseguenza, l'azione dell'Azerbaigian sarebbe da considerarsi illecita. Le dichiarazioni degli Stati Uniti e dell'Unione europea nelle ore successive all'avvio dell'operazione anti-terrorismo del 2023 sembrano confermare la bontà di questa tesi. Un'altra tesi, opposta, parte da un presupposto diverso. Considerato che l'Armenia occupa dal 1994 il territorio dell'Azerbaigian, quest'ultimo godrebbe in modo continuativo del diritto alla legittima difesa sancito nell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, che autorizza l'uso della forza armata per porre fine a un attacco armato in corso. L'occupazione da parte dell'Armenia, secondo questa tesi, avrebbe i caratteri di un attacco armato continuativo, che legittimerebbe in ogni momento l'uso della forza da parte dell'Azerbaigian (Akande e Tzanakopoulos, 2020). In questa prospettiva vale la pena ricordare che il Presidente dell'Azerbaigian ha dichiarato che l'operazione del 2023 era qualificabile come un'azione in legittima difesa, e dunque lecita. Sebbene la prima tesi abbia l'indubbio merito di favorire la soluzione pacifica delle controversie, è altrettanto certo che la seconda permette di evitare un certo favore verso l'aggressore, evitando che le conquiste territoriali ottenute attraverso l'uso della forza armata diventino permanenti, a fronte di stalli negoziali (Schmitt e Coble, 2023a).

Le violazioni del diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e dei diritti umani nelle varie fasi del conflitto

Dall'accordo per il cessate il fuoco del 1994, la regione contesa e i sette distretti azerbaigiani ad essa adiacenti rimanevano sotto il formale controllo delle forze armate dell'autoproclamata Repubblica del Nagorno-Karabakh, controllata, armata e sostenuta economicamente dall'Armenia, come provato nella già citata sentenza Chiragov della Corte europea dei diritti umani. Nel diritto internazionale umanitario dei conflitti armati, quando uno Stato controlla parte del territorio di un altro Stato attraverso gruppi armati organizzati o governi fantoccio è qualificato come potenza occupante, anche se le sue truppe non sono direttamente dispiegate sul territorio. Si può dunque concludere che l'Armenia occupasse parte del territorio azerbaigiano e che rispetto ad essa trovasse applicazione il regime normativo applicabile all'occupazione militare, costituito in larga misura dalla IV Convenzione di Ginevra del 1949.

Alla luce e in conseguenza di ciò, le diverse fasi del conflitto armato analizzate nel precedente paragrafo sono ascrivibili alla categoria dei conflitti armati internazionali, a cui si applicano, dal punto di vista del diritto internazionale umanitario, le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e il Primo Protocollo aggiuntivo del 1977; sebbene quest'ultimo Protocollo non sia stato ratificato dall'Azerbaigian, le norme in esso elencate sono di natura consuetudinaria. Giova ricordare, poi, che sia Armenia, sia

Azerbaijan sono Stati membri della Convenzione europea dei diritti umani, che trova applicazione anche durante i conflitti armati. È lecito dunque domandarsi se, nel corso delle varie fasi del conflitto i due Stati abbiano violato tali norme.

In particolare, alla luce delle informazioni fattuali disponibili, sono due le potenziali violazioni su cui è doveroso richiamare l'attenzione: 1) i movimenti forzati delle persone causati sia dalla prima invasione del territorio azerbaijano da parte dell'Armenia, sia delle operazioni militari dell'Azerbaijan del 2020 e del 2023; 2) l'impossibilità di fornire assistenza umanitaria alla popolazione del Nagorno-Karabakh alla luce delle severe restrizioni imposte dalle forze armate azerbaijane al transito attraverso il corridoio di Lachin.

Quanto alle violazioni sub 1), la già richiamata sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Chiragov* ha stabilito che l'Armenia – esercitando un controllo sulla Repubblica del Nagorno-Karabakh – aveva violato l'art. 1 del Protocollo 1 e l'art. 8 della CEDU per non aver consentito il ritorno alle loro abitazioni della popolazione azerbaijana fuggita dall'enclave e dalle regioni a essa adiacenti a seguito dell'invasione tra il 1992 e il 1994. I due articoli contestati, infatti, tutelano il diritto di proprietà e il rispetto della vita privata e familiare, che trovano applicazione in un contesto di occupazione bellica come quello sin qui descritto.

Parimenti, è ragionevole chiedersi se il massiccio esodo degli individui di etnia armena dal Nagorno-Karabakh a seguito delle operazioni militari azere nel 2020 e nel 2023 costituisca una violazione dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario dei conflitti armati. In questa prospettiva, vale la pena ricordare che diversi Stati, tra cui gli Stati Uniti e la Francia, hanno manifestato forte preoccupazione per la sorte degli armeni fuggiti dai territori riconquistati dall'Azerbaijan, richiedendo a quest'ultimo di agevolare il ritorno nel corso della 54esima sessione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, svoltasi l'11 ottobre 2023 (US Mission to Geneva, 2023).

Il Primo Ministro armeno ha qualificato la condotta azera al pari di una pulizia etnica, che nel diritto internazionale penale è una fattispecie dei crimini contro l'umanità. In una recente intervista al *Washington Post*, l'ex Procuratore capo della Corte penale internazionale, Luis Moreno Ocampo, ha parlato di genocidio. Non sembra tuttavia ci siano i presupposti per aderire a quest'ultima posizione, che, ad oggi, prova troppo. Il crimine di genocidio presuppone la commissione di atti illeciti finalizzati alla distruzione, in tutto o in parte, di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. Un simile, specifico, elemento soggettivo sembra mancare nelle condotte dell'Azerbaijan, finalizzate all'esclusiva riconquista dei propri territori.

Ciò tuttavia non può in principio escludere che altri crimini internazionali siano stati commessi. Come anticipato, andrà verificato se le forze armate azerbaijane abbiano commesso crimini contro l'umanità, tra le cui fattispecie figurano, oltre alla pulizia etnica, comunque difficile da provare, anche il trasferimento forzato della popolazione civile. Non si può inoltre nemmeno escludere che, in assenza di provvedimenti da parte dell'Azerbaijan, gli armeni che abitavano il Nagorno-Karabakh si possano qualificare come rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 che, giova ricordarlo, impegna gli Stati parte a garantire tale status a tutti gli individui che lascino un Paese per il timore, fondato, di essere perseguitati in ragione, inter alia, della loro nazionalità e che per le stesse ragioni non possano fare ritorno nelle loro abitazioni. In ragione di ciò, gli armeni del Nagorno-Karabakh potrebbero essere destinatari di protezione internazionale.

Quanto alle potenziali violazioni sub 2), è utile ricordare che l'obbligo di garantire l'assistenza umanitaria è sancito a carico delle potenze occupanti – dell'Armenia, nel caso di specie – nell'art. 55 della IV Convenzione di Ginevra del 1949. Ampliando la prospettiva, il diritto internazionale umanitario dei conflitti armati impone a tutte le Parti di un conflitto armato internazionale – quindi anche all'Azerbaijan, nel caso di specie – l'obbligo di facilitare, o comunque non ostacolare, il transito di aiuti umanitari.

Va da sé, dunque, che le severe restrizioni – da più parti denunciate come vero e proprio “blocco” – al transito attraverso il corridoio di Lachin abbiano di fatto tagliato l'unica via di accesso degli aiuti umanitari per il Nagorno-Karabakh; inoltre, l'Azerbaijan ha volontariamente bloccato tale transito, per non meglio precisate ragioni di sicurezza. Una simile condotta può facilmente consistere in una violazione delle norme di diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e delle norme in materia di diritti umani, configurandosi come arbitraria (Schmitt e Coble, 2023b). A conferma di questa ricostruzione, nel febbraio del 2023 la Corte internazionale di giustizia, adita dall'Armenia per accertare la violazione da parte dell'Azerbaijan di alcune norme della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1964, ha adottato un'ordinanza con cui ha intimato al governo azero di «take all measures at its disposal to ensure unimpeded movement of persons, vehicles and cargo along the Lachin Corridor in both directions» (Corte internazionale di giustizia, 2023). Prima ancora, la Corte europea dei diritti umani aveva ordinato misure cautelari dello stesso tenore (Corte europea dei diritti umani, 2022).

Conclusioni

Il conflitto armato in ed intorno al Nagorno Karabakh combattuto tra Armenia e Azerbaijan in modo quasi continuativo tra il 1992 e il 2023 trae origine da una controversa territoriale non ancora risolta.

I due Stati hanno convenuto, il 7 dicembre 2023, di addivenire alla conclusione di un formale accordo di pace, nel rispetto dei principi del diritto internazionale, tra i quali sono stati menzionati il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale degli Stati.

L'accordo, se e quando verrà sottoscritto, porrà ufficialmente termine alle ostilità. Nel mentre, si potrà considerare come ‘concluso’ il conflitto nella prospettiva del diritto internazionale umanitario dei conflitti armati solo quando sarà riscontrabile una generale cessazione delle ostilità e non vi saranno più movimenti od operazioni militari nell'area del conflitto. Questo stato andrà verificato sul campo e nei fatti, non essendo sufficienti mere dichiarazioni politiche o accordi/dichiarazioni di cessate il fuoco (International Committee of the Red Cross, 2016). Fino ad allora, le tutele offerte dal diritto di guerra e dai diritti umani dovranno ritenersi pienamente applicabili.

Proprio con riferimento alle violazioni di tali norme, è interessante osservare che, attualmente, Armenia e Azerbaijan sono parti di procedimenti giudiziari dinanzi alla Corte internazionale di giustizia, istituiti, come anticipato, per accertare eventuali violazioni della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1964, e alla Corte europea dei diritti umani, dove sono fatte valere dall'Armenia presunte violazioni di diversi diritti, tra cui il diritto alla vita, che sarebbero originate, tra le altre condotte, nel blocco del corridoio di Lachin.

Sebbene l'esito di tali procedimenti riguarderà specifiche violazioni di norme materiali di diritto internazionale, il pronunciamento delle due corti potrà contribuire a chiarire le responsabilità dei due Stati (Forlati, 2012), facilitando, auspicabilmente, una piena risoluzione delle controversie attive, evitando che le stesse portino a nuove conflittualità.

Concetti chiave

- Il Nagorno-Karabakh non può essere considerato uno Stato ai sensi del diritto internazionale; si tratta di una regione dell'Azerbaigian controllata dall'Armenia, la cui popolazione è qualificabile come minoranza nazionale. Il conflitto iniziato nel 1992 è qualificabile come un uso illecito della forza armata che ha violato il principio di integrità territoriale dell'Azerbaigian;
- Le operazioni militari dell'Azerbaigian del 2020 e del 2023, che hanno portato alla riconquista dei territori occupati dall'Armenia, sollevano alcune perplessità dal punto di vista del diritto internazionale, alla luce dell'obbligo di risolvere pacificamente le controversie territoriali. Tuttavia, tale obbligo va bilanciato con il perdurante diritto dell'Azerbaigian alla legittima difesa, posto a presidio della legalità internazionale;
- Sia le condotte armene, sia quelle azerbaigiane, possono essere considerate violazioni di alcune norme di diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e dei diritti umani, in particolare di quelle che riguardano i movimenti forzati delle persone e l'assistenza umanitaria. In questa prospettiva, le operazioni militari avviate dall'Azerbaigian nel 2020 e nel 2023 sono particolarmente critiche; non si può nemmeno escludere che si siano consumati crimini internazionali, in particolare crimini contro l'umanità, ma non si può parlare di genocidio. È lecito ipotizzare che gli individui in fuga dal Nagorno-Karabakh si possano qualificare come rifugiati.

Bibliografia

- Akande, D. Tzanakopoulos, A. (2020). *Use of force in self-defence to recover occupied territory. When is it permissible?* EJIL: Talk!. Consultabile su <https://www.ejiltalk.org/use-of-force-in-self-defence-to-recover-occupied-territory-when-is-it-permissible/>.
- Commonspace.eu (2020). *Document. Full text of the agreement between the leaders of Russia, Armenia and Azerbaijan. 10 novembre.* Consultabile su: <https://www.commonspace.eu/news/document-full-text-agreement-between-leaders-russia-armenia-and-azerbaijan>.
- Corte Europea dei Diritti Umani (2015). *Chiragov and Others v. Armenia.* Consultabile su: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-155353%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-155353%22]}).
- Corte Europea dei Diritti Umani (2022). *Armenia v. Azerbaijan (4). Interim measure.* Consultabile su: [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:\[%2242521/20%22\],%22sort%22:\[%22kpdata%20Descending%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22fulltext%22:[%2242521/20%22],%22sort%22:[%22kpdata%20Descending%22]}).
- Corte internazionale di giustizia (2023). *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Armenia v. Azerbaijan).* Consultabile su: <https://www.icj-cij.org/case/180>.
- Forlati, S. (2012). The ECHR and the Nagorno-Karabakh Conflict – Applications Concerning ‘Historical Situations’ and the Difficult Quest for Legal Certainty. *Diritti umani e diritto internazionale*, 6(2), pp. 402-408.
- International Committee of the Red Cross (2016). *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949. Commentary of 2016.* Consultabile su: https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gci-1949/article-2/commentary/2016?activeTab=undefined#_Toc452041598.
- Kruger, H. (2014). Nagorno-Karabakh. In C. Walter, A. Von Ungern-Sternberg, K. Abushov (a cura). *Self Determination and Secession in International Law.* Oxford: Oxford University Press.
- Ronzitti, N. (2014). *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale.* Torino: Giappichelli.
- Ruys, T., Rodriguez Silvestre, F. (2020). *The Nagorno-Karabakh Conflict and the Exercise of “Self-Defense” to Recover Occupied Land. Just Security.* Consultabile su: <https://www.justsecurity.org/73310/the-nagorno-karabakh-conflict-and-the-exercise-of-self-defense-to-recover-occupied-land/>.
- Schmitt M.S., Coble K.S. (2023). *The Evolving Nagorno-Karabakh Conflict. An International Law Perspective. Part I. Articles of War.* Consultabile su: <https://lieber.westpoint.edu/evolving-nagorno-karabakh-conflict-international-law-perspective-part-i/>.
- Schmitt M.S., Coble K.S. (2023). *The Evolving Nagorno-Karabakh Conflict. An International Law Perspective. Part II. Articles of War.* Consultabile su:

<https://lieber.westpoint.edu/evolving-nagorno-karabakh-conflict-international-law-perspective-part-ii/>.

US Mission to Geneva (2023). *Joint Statement on the Situation in Nagorno-Karabakh*. 11 ottobre, Consultabile su: <https://geneva.usmission.gov/2023/10/11/joint-statement-on-the-situation-in-nagorno-karabakh/#:~:text=At%20this%20time%2C%20we%20urge,also%20be%20guaranteed%20and%20protected.>

LA SICUREZZA EUROPEA GUARDA AL VICINATO ORIENTALE: INSTABILITÀ POLITICHE NEL CAUCASO MERIDIONALE E CONFLITTO NEL NAGORNO-KARABAKH VISTE DA BRUXELLES

ALESSANDRA RUSSO*

Introduzione

La guerra in Ucraina (2022) ha reso inevitabile ed indifferibile per l'Unione Europea una riarticolazione della propria strategia complessiva rispetto al vicinato orientale. Se la guerra russo-georgiana del 2008, l'annessione della Crimea, il conflitto nel Donbas, avevano innescato interventi circostanziali e raramente percepiti dagli interlocutori locali come credibili e risolutori, negli ultimi due anni più voci a Bruxelles – così come negli Stati Membri dell'UE – si sono levate per un ripensamento complessivo dei fondamentali dell'architettura europea di sicurezza, disambiguando i termini delle relazioni con la Federazione Russa, il superamento del paradigma trasformativo, normativo e civile della propria attorialità regionale e globale, la necessità di una ri-politicizzazione della propria azione esterna per arginare la sfida posta dell'internazionalizzazione degli autoritarismi.

Gli eventi degli ultimi mesi si inseriscono in un quadro articolato di rapporti tra l'Unione Europea, da un lato, e Georgia, Armenia e Azerbaijan dall'altro. In particolare, la guerra in Ucraina ha avuto e sta avendo ripercussioni tanto sulle politiche di allargamento quanto sulla postura ed il ruolo nella guerra in Nagorno-Karabakh.

Le Relazioni tra UE e i Paesi del Caucaso Meridionale

Già con il programma di assistenza tecnica TACIS, e con l'elaborazione dei concetti di “proximity” e di “Wider Europe” tra la fine degli anni Novanta ed i primi anni Duemila, a Bruxelles si era creato un distinguo tra Paesi terzi e Paesi del vicinato, a cui poteva essere offerto “tutto tranne le istituzioni”, intese come integrazione nell'infrastruttura istituzionale dell'UE (Lavenex, 2004). La Politica Estera di Vicinato (PEV) nasce su queste premesse ed esprime, per quanto riguarda il suo affaccio ad est, un rinnovato impegno verso lo spazio ex-sovietico, sulla scia dell'allargamento ad alcuni degli ex membri del Patto di Varsavia e alla successione delle rivoluzioni colorate. Se nella prima versione di PEV elaborata dalla Commissione Europea nel marzo del 2003 il Caucaso meridionale viene liquidato sbrigativamente con una nota a piè di pagina (Commissione Europea, 2003), nella strategia del 2004 (Commissione Europea, 2004)¹ la regione viene “riabilitata”, sottolineandone la rilevanza soprattutto in termini di sicurezza energetica, approvvigionamento e transito, ossia attraverso la promozione di reti infrastrutturali per facilitare le connessioni, in primis con il Mar Caspio (Simão, 2020).

La formalizzazione della PEV viene accompagnata da una sorta di sistematizzazione in senso meso-regionale degli attori ivi inclusi: per quanto riguarda i Paesi del Caucaso

* Università di Trento.

¹ Questo documento fa riferimento anche alla risoluzione del Parlamento del 26 febbraio 2004 sulla “Politica dell'Unione europea nei confronti del Caucaso meridionale”. Si tenga inoltre conto della nomina, nel 2003, del Rappresentate Speciale dell'Unione Europea per il Caucaso meridionale.

meridionale, la Sinergia del Mar Nero (lanciata nel 2007 a corredo dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE, e che comprende oltre alla Georgia anche Armenia ed Azerbaïjan, sebbene non litoranei) ed il Partenariato Orientale (PO), creato su impulso di Polonia e Svezia nel 2008 (Simão, 2020). Nel tempo, sia PEV che PO sono stati riconfigurati da più fattori. Da un lato, il processo di revisione della politica estera di vicinato del 2015 ha introdotto il cosiddetto approccio "more for more" basato su incentivi differenziati in base all'impegno profuso dai partners nell'avanzamento delle traiettorie di riforma e approssimazione agli standard e alle norme europee, superando quindi il paradigma del "one size fits all" e cercando di sviluppare programmi su misura per ogni Paese destinatario di programmi e progetti di intervento. Dall'altro, ciò è avvenuto sullo sfondo di un più comprensivo ripensamento dell'azione esterna dell'UE, che prendeva sempre più le mosse dalla definizione di un interesse in senso realista e da logiche di stabilizzazione, resilienza, idealismo pragmatico, autonomia strategia – per citare alcune delle parole chiave presenti nei documenti strategici concepiti negli ultimi dieci anni, suggellate poi nell'interpretazione "geopolitica" nel proprio ruolo globale.

L'ultimo decennio ha visto l'Armenia rallentare l'avvicinamento a Bruxelles e aderire invece all'Unione Economia Eurasiatica (a complemento della partecipazione, seppure recentemente indebolita, all'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, dello stazionamento di unità militari russe in territorio armeno e della tradizionale dipendenza armena dalla fornitura russa di sistemi d'arma ed equipaggiamento militare), salvo poi negoziare comunque con l'UE un accordo di partenariato globale e rafforzato, siglato nel 2017 ed entrato in vigore nel 2021.

Le relazioni con Baku, invece, sono andate fondandosi su un accordo di partenariato e di cooperazione "di basso profilo" e sul progressivo rafforzamento del partenariato energetico, con particolare riferimento al Memorandum di intesa firmato nel 2022 e volto al potenziamento del corridoio meridionale nel contesto del piano REPowerEU. Ciò non ha impedito a Bruxelles di esplicitare, seppure in modo intermittente, un atteggiamento di condanna rispetto alle pratiche repressive del regime azerbaigiano nei confronti di dissidenti, oppositori e attivisti nel campo dei diritti umani. D'altro canto, il dialogo tra Bruxelles e Baku ha sostenuto i negoziati per gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione.

Tra i paesi della regione, la Georgia è quella più saldamente ancorata ad una traiettoria di europeizzazione. Sebbene la PEV fosse stata concepita come succedaneo della membership, tra febbraio e marzo del 2022 Ucraina, Georgia e Moldova hanno presentato domanda di adesione. Mentre Moldova e Ucraina hanno ottenuto lo status di Paese candidato già nel giugno 2022, la Georgia ha atteso l'adozione, da parte del Consiglio europeo di dicembre 2023, delle annuali conclusioni sull'allargamento e sul processo di stabilizzazione e di associazione. Sulla scorta delle raccomandazioni della Commissione, il Consiglio ha concesso lo status di Paese candidato anche alla Georgia, esprimendo comunque una serie di preoccupazioni². D'altra parte, non tutto il portato normativo, valoriale e identitario europeo è consensualmente recepito dalla società georgiana. A più

² Nello specifico, per la polarizzazione degli attori politici nel Paese, il rallentamento delle riforme soprattutto in materia di società civile, disinformazione e manipolazione dell'informazione, nel settore giudiziario e del contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata, per quanto riguarda la legislazione elettorale, le politiche anti-discriminatorie, ed infine il superamento di ogni ambiguità rispetto alla propria postura nel contesto della guerra in Ucraina e nei confronti della Federazione Russa (Consiglio dell'UE 2023).

riprese, i settori più conservatori e tradizionalisti (in un Paese in cui la Chiesa ortodossa riveste un ruolo significativo sia a livello sociale che politico) hanno contestato le richieste di Bruxelles rispetto all'adozione di una legislazione sulla protezione delle minoranze, e sull'implementazione di politiche anti-discriminatorie, anche rispetto alle identità sessuali e di genere. Più recentemente, nonostante un appoggio formale e diplomatico a Kyiv, la postura espressa da alcuni membri del partito di maggioranza sulla guerra in Ucraina (a partire dal segretario del Sogno Georgiano Irakli Kobakhidze) e alcune esternazioni anche del primo ministro Irakli Garibashvili, accompagnate da una posizione controversa rispetto alle sanzioni a Mosca, hanno parzialmente indebolito un coeso convincimento bipartisan rispetto al dossier europeo. Per contro, l'UE, che pure aveva facilitato un accordo post-elettorale nel 2021 tra Sogno Georgiano e Movimento Nazionale Unito (il partito fondato da Saakashvili), ha assistito non senza apprensione ad alcune evoluzioni politiche, tra cui il dibattito sulla cosiddetta legge sugli agenti stranieri e successivamente sulla procedura di impeachment lanciata a carico della presidente Salome Zourabishvili in seguito al suo tour all'estero – non autorizzato dal governo – volto a promuovere la candidatura europea della Georgia.

Nonostante momenti di turbolenza e punti di ambivalenza con i tre vicini sud-caucasici, a livello progettuale e di cooperazione “pratica” l'UE promuove e/o implementa, quasi senza soluzione di continuità, diversi progetti sia regionali (a livello di PO) che bilaterali, anche in ambiti sensibili quali quello della sicurezza, del contrasto alla corruzione, al crimine organizzato e ai reati finanziari, della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, in linea con l'identificazione, nel 2020, del consolidamento di “un partenariato che protegge” quale area prioritaria per il corso futuro di questo strumento di azione esterna europea (cfr. tab.1).

Tabella num.1

Esempi di progetti relativi all'area prioritaria “Un partenariato che protegge”

Progetto	Paesi Coinvolti	Periodo di Realizzazione
PPRD East 2 – Prevention, Preparedness and Response to Natural and Man-made Disasters in the Eastern Partnership Countries	Paesi del Partenariato Orientale	2014-2021
Regional Project on fighting drugs and organised crime (EU-ACT)	Georgia, Ucraina	2017-2023
Maritime safety, security and marine environmental protection in the Black and Caspian Sea Regions	Azerbaijan, Georgia, Moldova, Ucraina	2017-2021
EU4Digital: Cybersecurity East	Paesi del Partenariato Orientale	2019-2022
CyberEast - Action on Cybercrime for Cyber Resilience in the Eastern Partnership region	Paesi del Partenariato Orientale	2019-2023
Support to the Security Sector Reform Programme Preparation (EU4 Security, Accountability and Fight against Crime in Georgia - SAFE)	Georgia	2020-2021

Improving Quality of Prosecution and Criminal Investigation in Georgia (EU4 Security, Accountability and Fight against Crime in Georgia - SAFE)	Georgia	2020-2022
PGG: Strengthening measures to prevent and combat economic crime	Paesi del Partenariato Orientale	2020-2023
Support to EU Eastern Partnership Countries to enhance asset recovery	Paesi del Partenariato Orientale	2020-2023
Fighting against Organised Crime in the Eastern Partnership region	Paesi del Partenariato Orientale	2020-2024
Training and Operational Partnership Against Organised Crime (TOPCOP)	Paesi del Partenariato Orientale	2020-2024
EMCDDA4GE - Stepwise strengthening of the Georgian responses to health and security threats posed by contemporary drug markets	Georgia	2021-2023
Strengthening National Mine Action Capacities in Armenia	Armenia	2022-2024
Support to Advancing Technical Capacities for Ensuring Human Security (EU4 Security, Accountability and Fight against Crime in Georgia - SAFE)	Georgia	2020-2024
EU4Dialogue: Supporting Understanding Between Conflict Parties	Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova	2020-2024

Fonte: <https://euneighbourseast.eu> (tabella elaborata dall'autrice).

Il Ruolo dell'UE nel Conflitto in Nagorno-Karabakh

L'Unione Europea ha gradualmente avocato per sé un ruolo sempre più definito e proattivo nel campo della gestione dei conflitti e della risposta alle crisi, sia attraverso le proprie istituzioni che attraverso i propri Stati membri. Quest'ultimo è il caso, per esempio, del supporto all'azione dell'OSCE e dell'ONU in Abkhazia (United Nations Observer Mission in Georgia - UNOMG), Ossezia del Sud (Commissione Congiunta di Controllo - JCC); mentre una presenza diretta è assicurata attraverso il dispiegamento di una missione di monitoraggio (EUMM) che, oltre ad assicurare pattugliamenti ed ispezioni quotidiane in prossimità della linea di confine amministrativa tra territorio controllato dal governo centrale e territori separatisti, coordina il meccanismo di prevenzione e di risposta agli incidenti (Incident Prevention and Response Mechanism) – un programma di misure operative di rafforzamento della fiducia tra le parti in conflitto. Mancando la PEV di una dimensione di sicurezza, l'UE si è impegnata, seppure tangenzialmente, in attività di mediazione e riconciliazione, attraverso progetti quali Confidence Building Early Response Mechanism (COBERM) e EU4Dialogue: Support to Conflict Transformation in the South Caucasus and the Republic of Moldova – entrambi implementati da UNDP.

Fino al 2022, l'UE ha mantenuto un ruolo più defilato nel conflitto in Nagorno-Karabakh, pur essendo il principale donatore (si stima un trasferimento di circa 18 milioni di euro tra il 2010 ed il 2019) e finanziando progetti di cui beneficiano soprattutto attori

non governativi e della società civile attraverso il programma The European Partnership for the Peaceful Settlement of the Conflict over Nagorno-Karabakh. D'altra parte, un ruolo più attivo dell'UE è stato anche ostacolato dall'indisponibilità mostrata dalla Francia a cedere a essa la co-presidenza del Gruppo di Minsk. Inoltre, i Piani di Azione adottati nel 2006 dall'UE per stabilire le aree di cooperazione con Armenia e Azerbaigian non menzionavano ipotesi di risoluzione della questione del Nagorno-Karabakh, lasciando piuttosto spazio ad equivocità circa i riferimenti al rispetto dei principi di sovranità, integrità territoriale e inviolabilità delle frontiere, da un lato (nell'interlocuzione con Baku), e al principio di auto-determinazione dei popoli, dall'altro (nell'interlocuzione con Erevan).

Nel contesto della Seconda Guerra del Nagorno-Karabakh, tra il 2020 ed il 2021, la Commissione Europea ha comunque stanziato 16,9 milioni di euro di aiuti umanitari, ribadendo la necessità di garantirne l'accesso nei territori contesi e di assicurare condizioni sicure e sostenibili per il ritorno della popolazione sfollata (oltre che di avviare procedure di inchiesta sui crimini di guerra, e di proteggere il patrimonio culturale e religioso nei siti bombardati durante le operazioni militari, Parlamento Europeo 2022). Nei mesi successivi Bruxelles ha cominciato a smarcarsi dal ruolo marginale in cui si era relegata negli anni precedenti, con un attivismo incarnato nella figura del Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel.

Il rinnovato interesse per la questione del Nagorno-Karabakh è andato manifestandosi sempre più evidentemente dopo l'inizio della guerra in Ucraina. Infatti, si sono andati susseguendo nella primavera 2022 una serie di incontri a Bruxelles, sia in via trilaterale che bilaterale (tra il primo ministro armeno Pashinyan ed il presidente azerbaigiano Aliyev), alla presenza di Michel, per procedere ad un accordo sull'istituzione di una commissione congiunta per la definizione e la delimitazione delle frontiere. Nonostante le tutt'altro che positive reazioni russe alle iniziative UE – definite dalla portavoce del ministro degli esteri, Maria Zakharova, come “giochi geopolitici” (Caucasus Watch 2023) – con la nuova escalation del settembre 2022 il Consiglio dell'UE ha deciso di dispiegare una propria capacità di monitoraggio, con esperti (e budget) inizialmente distaccati dalla missione in Georgia (EUMM) a formare EUMCAP, una missione di osservatori operativa da ottobre a dicembre 2022 (nello stesso periodo, si nota l'invio anche da parte dell'OSCE di un Needs Assessment Team in Armenia). EUMCAP è stata poi sostituita dallo European Union (Transitional) Planning Assistance Team in Armenia, che ha preceduto l'avvio di una missione di più lungo periodo, la European Union Mission in Armenia (EUMA), pianificata sul territorio armeno senza l'approvazione della controparte azerbaigiana.

EUMA è stata annunciata nel gennaio 2023 (e resa operativa a febbraio), in risposta alla chiusura del corridoio di Lachin, unico collegamento tra il territorio armeno e quello del Nagorno-Karabakh. Negli stessi giorni, una risoluzione del Parlamento Europeo (presentata da Socialisti e Democratici, Renew Europe, Verdi/Alleanza Liberale europea, gruppo della sinistra, conservatori e riformisti) veicolava un approccio più perentorio, sollecitando “l'UE a coinvolgersi attivamente e a garantire che gli abitanti del Nagorno-Karabakh non siano più tenuti in ostaggio dall'attivismo di Baku, dal ruolo distruttivo della Russia e dall'inattività del gruppo di Minsk” (Parlamento Europeo, 2023a). Approccio tanto più significativo se giustapposto all'atteggiamento di moderazione che ha caratterizzato sia la Commissione, la cui presidente, Ursula von der Leyen, ha continuato a investire sul dialogo con il presidente azerbaigiano Aliyev, definendolo un

“partner affidabile”, che gli Stati membri, nonostante il maggior interessamento e/o la tradizionale vicinanza all’Armenia di Paesi quali la Francia, la Germania, la Grecia, la Lituania (Meister e Delcour, 2023).

L’ultimo intervento militare azerbaigiano in Nagorno-Karabakh (settembre 2023) e l’esodo di decine di migliaia di armeni dall’enclave ha confermato l’impegno dell’Unione Europea – nonostante l’opinione diffusa tra gli esperti di area che ciò sia “too little too late”: se il Parlamento Europeo ha definito l’afflusso massiccio di rifugiati dal Nagorno-Karabakh e la conseguente crisi umanitaria una situazione che equivale ad una “pulizia etnica”, raccomandando l’utilizzo sanzioni mirate nei confronti degli individui del governo azerbaigiano responsabili di molteplici violazioni del cessate il fuoco e di violazioni dei diritti umani e una più generale revisione delle relazioni dell’UE con l’Azerbaigian (Parlamento Europeo, 2023b), la Commissione Europea ha erogato un nuovo pacchetto di aiuti umanitari (per un totale di circa 12 milioni di euro nel 2023). Se, in una comunicazione dell’ottobre 2023, la delegazione UE presso il Consiglio d’Europa “prende atto delle dichiarazioni pubbliche del presidente Aliyev sulla volontà di vivere in pace con gli armeni del Karabakh e di preservare i loro diritti”, il mese successivo il Consiglio dell’UE - nella formazione Affari Esteri – ha convenuto sul rafforzamento di EUMA (con un incremento degli osservatori e delle azioni di pattugliamento), avviando un dibattito anche sulla liberalizzazione dei visti per l’Armenia e sulla possibilità di attivare lo European Peace Facility per la fornitura di equipaggiamento non letale (European Council, 2023).

Conclusioni

Il Caucaso meridionale è stato per anni ritenuto da Bruxelles un’area non prioritaria nello sviluppo di una propria strategia di azione esterna; più in generale, l’Unione Europea non ha dotato il Partenariato Orientale di una componente di sicurezza, nonostante i conflitti prolungati che punteggiano la regione (German e Tyushka, 2022). Anche dopo l’annessione della Crimea da parte della Federazione Russa ed il conflitto nel Donbas, numerose criticità sono state identificate nella progettazione e nella realizzazione di interventi dell’UE nel campo della gestione dei conflitti e della risposta alle crisi, anche se molti degli interlocutori locali e dei destinatari/beneficiari delle risorse europee ne hanno una considerazione positiva, soprattutto per quanto riguarda l’aiuto umanitario e l’assistenza alle popolazioni civili in contesti di conflitto e post-conflitto (Loschi e Russo, 2021; Russo e Zambelli, 2023). Sulla questione del Nagorno-Karabakh, si ripropongono alcune debolezze nell’azione dell’UE, già notate peraltro nel contesto ucraino relativamente ai primi otto anni di conflitto. In particolare, lo scarso coordinamento tra attori internazionali operanti sul territorio (per esempio UE e OSCE) e tra le diverse istituzioni europee (Parlamento, Commissione, Consiglio, Rappresentante Speciale per il Caucaso meridionale, ma anche Delegazione dell’UE in Armenia e varie componenti delle missioni inclusa EUMA). Ciò riflette in larga misura una divergenza di interessi e agende tra gli Stati membri, non solo rispetto al Nagorno-Karabakh nello specifico, ma soprattutto per quanto riguarda il futuro delle relazioni tra Unione Europea e Federazione Russa.

Concetti chiave

- È necessario analizzare, non solo a livello di dichiarazioni e discorso politico, ma anche di progetti, programmi di intervento e pratiche, l'articolazione di una componente di sicurezza innestata sull'infrastruttura politico-istituzionale del Partenariato Orientale;
- Gli appuntamenti elettorali da monitorare nei prossimi mesi – per comprendere in quale misura i temi oggetto del presente Approfondimento entreranno nel dibattito – sono quelli per il Parlamento Europeo (in che misura e in quali termini l'Allargamento, i conflitti protratti, il vicinato orientale, etc. entreranno nel dibattito?) ma anche quelle in Georgia (parlamento), Azerbaijan (presidente), Moldova (presidente), Russia (presidente);
- La politica UE rispetto al Caucaso meridionale, e nello specifico, al conflitto in Nagorno-Karabakh, risente di punti di convergenza e divergenza tra le varie istituzioni e attori coinvolti a livello europeo, e tra gli Stati membri;
- L'UE dovrà rinnovare un impegno rispetto a due principi che trovano fatica ad esprimersi pienamente negli interventi del vicinato: conflict-sensitivity e local ownership – anche nel caso del Nagorno-Karabakh e dell'operato di EUMA questo è auspicabile.

Bibliografia

- Caucasus Watch (2023). *Russian MFA urges Brussels not to try to play geopolitical games in the Armenian-Azerbaijani border delimitation process*. 27.05.2022.
- Commissione Europea (2003). *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Europa ampliata — Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali* (COM(2003) 104 definitivo). Bruxelles, 11.3.2003.
- Commissione Europea (2004). *Comunicazione della Commissione. Politica europea di prossimità. Documento di Strategia* (COM(2004) 373 definitivo). Bruxelles, 12.5.2004.
- Consiglio dell'UE (2023). *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento* (16707/23). Bruxelles, 12.12.2023.
- European Council (2023). *Foreign affairs council*, 13.11.2023. Consultabile su: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2023/11/13/>.
- German T. e Tyushka A. (2022). *Security challenges at the EU's eastern border: which role for CSDP?* EP/EXPO/SEDE/FWC/2019-01/LOT4/1/C/10 – PE653.653.
- Lavenex S. (2004) EU external governance in “wider Europe”. *Journal of European public policy*, 11(4), pp. 680–700.
- Loschi C. e Russo A. (2021). Whose enemy at the gates? Border management in the context of EU crisis response in Libya and Ukraine. *Geopolitics*, 26(5), pp. 1486-1509.
- Meister S. e Delcour L. (2023). The Armenia-Azerbaijan Conflict. What Role Now for the EU in the South Caucasus after Nagorno-Karabakh? *DGAP Policy Brief*, 30.
- Parlamento Europeo (2022). *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2022 sulla distruzione del patrimonio culturale nel Nagorno-Karabakh* (2022/2582(RSP)).
- Parlamento Europeo (2023a). *Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2023 sulle conseguenze umanitarie del blocco in Nagorno-Karabakh* (2023/2504(RSP)).
- Parlamento Europeo (2023b). *Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2023 sulla situazione nel Nagorno-Karabakh in seguito all'attacco dell'Azerbaijani e alle continue minacce contro l'Armenia* (2023/2879(RSP)).
- Russo A., Zambelli F. (2023). The European Union's Approach to Post-conflict Displacement and “the Local Turn”. A Study on Georgia's Second-wave Internally Displaced People. *Caucasus Survey*, 11(2-3), pp. 312-340.
- Simão L. (2020). *The South Caucasus and the West. From hegemony to contestation*. In Galina M. Yemelianova and Laurence Broers (a cura), *Routledge Handbook of the Caucasus*. Londra: Routledge.

PARIGI: DAL MULTILATERALISMO DEL GRUPPO DI MINSK ALLA COOPERAZIONE BILATERALE CON YEREVAN

MARILISA LORUSSO*

Introduzione

Nel 1994 dopo una negoziazione trilaterale tra Russia, Azerbaigian e Armenia (inclusi i secessionisti) in seno all'OSCE nacque il Gruppo di Minsk, meccanismo incaricato della mediazione nel conflitto del Nagorno-Karabakh e organizzato dal 1997 attorno alla partecipazione di tre co-presidenti – la Russia, che aveva negoziato il cessate il fuoco, gli Stati Uniti, e la Francia – e di Italia, Bielorussia, Germania, Svezia, Finlandia, e Turchia in qualità di membri permanenti. Man mano che il negoziato si dimostrava complesso e le parti invece di convergere verso un quadro negoziale comune divergevano, l'obiettivo di trovare una soluzione politica alla crisi intorno al Karabakh in un formato multilaterale esteso diventava sempre più improbabile.

Di conseguenza il ruolo del Gruppo di Minsk come unico strumento diplomatico all'interno del processo di pace è cresciuto. I tre co-presidenti hanno viaggiato fra Armenia e Azerbaigian per circa trent'anni, fino al 2020, quando la Guerra dei 44 giorni ha spostato l'evoluzione del conflitto dal piano diplomatico a quello militare. Da subito l'Azerbaigian ha dichiarato che la riconquista sul terreno delle aree contese decretava la fine del Gruppo di Minsk. Armenia e secessionisti hanno cercato invece di perpetuare la legittimità del gruppo nella sua funzione di mediatore, per almeno due motivi. La presenza della comunità internazionale nel processo negoziale garantisce per l'Armenia che nel definire la pace non siano solo i rapporti di forza come sono emersi dalla guerra a delinearne i contenuti. Quindi una pace più equa che non il prodotto di una netta superiorità sul campo, che diventa posizione di forza negoziale. Inoltre, all'interno del Gruppo di Minsk vi erano sensibilità differenti, e la Francia è sempre stata considerata un punto d'appoggio per Yerevan nel perorare la propria causa.

La politica della Francia verso il Caucaso

La Francia ha una relazione speciale con l'Armenia. Il paese ospita la terza diaspora armena per numero, dopo quelle russa e americana. È una diaspora ben organizzata, ed è concentrata intorno alla capitale, e nelle principali città come Lione e Marsiglia, dove l'Armenia ha anche due consolati onorari. Oltre all'attività politica della diaspora, l'opinione pubblica francese è generalmente attenta alla questione e alla cultura armene. Governo e partiti politici devono considerare questo elemento nei loro programmi e nella loro comunicazione. Nel 2001 la Francia è stato il primo paese europeo a riconoscere il Genocidio armeno (AN, 2001) e una legge del 2006 rende illegale il negazionismo.

Le relazioni sono pertanto ben sviluppate. Nel 1995 Francia e Armenia hanno siglato una cooperazione nei settori culturale, scientifico e tecnico. L'Armenia ospita l'Università Francese che accoglie più di 2.000 studenti per corsi di giurisprudenza, business e management, con titolo di doppia laurea franco-armena, in collaborazione con

* Electronic Immigration Network, Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa, Caucasus Watch.

l'Università Lyon III. Dal 2016 la Francia è fra i principali investitori stranieri in Armenia con circa 228 milioni di euro nel 2022 – con una crescita del 33% rispetto al 2018 (DDE, 2023a). Le aziende francesi che operano nel paese sono concentrate nei settori agroalimentare (Pernod Ricard), dell'acqua (Veolia) e bancario (Crédit Agricole). Veolia gestisce i sistemi idrici nella capitale e in gran parte del paese.

Dopo la parentesi sovietica le relazioni bilaterali Georgia-Francia sono state ristabilite nel 1992. Dal ritorno all'indipendenza del Paese, le relazioni hanno conosciuto una intensificazione anche in termini di visibilità con l'elezione nel 2018 dell'attuale Presidente georgiana, Salomè Zourabishvili, che è diplomatica nata e cresciuta a Parigi, nella diaspora georgiana. La visita della presidente nel 2019 ha portato alla firma di un accordo di dialogo strategico fra i due paesi. Il dialogo strategico è uno strumento che deve facilitare collaborazioni a largo spettro in praticamente tutti i settori, politico, economico, di formazione ecc. La Presidente ha fatto ampio uso del canale politico nel perorare la causa georgiana per la candidatura all'Unione Europea, trovando sempre come interlocutore l'Eliseo insieme a Bruxelles (Lorusso, 2023a). La Francia investe in Georgia nei settori della distribuzione, dei trasporti, dell'ospitalità e dell'agroalimentare (DDE, 2023b). Il commercio rimane limitato come quota di mercato. La cooperazione culturale punta sulla formazione delle élite georgiane attraverso un attraente programma di borse di studio e lo sviluppo di corsi universitari. La punta di diamante nel settore della sicurezza è stato l'intervento del presidente Nikolas Sarkozy in duplice veste di Presidente francese e di turno dell'Unione Europea a mettere fine all'invasione russa del Paese nel 2008.

L'Azerbaijan è il paese del Caucaso con cui Parigi ha sviluppato relazioni commerciali più significative, con una bilancia commerciale di deficit per la Francia. I rapporti bilaterali si sono intensificati durante le presidenze di François Hollande e il primo mandato di Emmanuel Macron con di una serie di accordi e memorandum nei settori di energia, risorse naturali, prodotti finanziari e prestiti, ricerca, trasporti, comunicazioni e tecnologia, sviluppo ed edilizia. Lo stock di investimenti francesi nel Paese ammonta a 1.283 milioni di euro nel 2022, in crescita del 117% rispetto al 2018 (DDE, 2023c). Particolare importanza rivestono le attività della compagnia energetica Total, titolare dei diritti di sfruttamento di alcuni tra i più promettenti giacimenti di gas off-shore di futura generazione del Paese (Frappi, 2023). Durante il secondo mandato del Presidente Macron, lo sviluppo della crisi del Karabakh e la posizione francese in merito hanno reso però i rapporti fra i due paesi più complessi.

Il nodo del Nagorno-Karabakh

Nei tre anni che hanno separato la guerra del 2020 da quella del 2023 l'Eliseo ha sollecitato il libero accesso delle organizzazioni umanitarie alle aree affette del conflitto e ha insistito sulla presenza di una forza di interposizione, e sul terreno, e nel dialogo fra i secessionisti e Baku. Risulta chiaro l'impegno francese nel dispiegamento della missione europea in Armenia, la European Union Mission to Armenia. La missione è una missione civile di monitoraggio. Opera lungo il confine armeno-azerbaigiano solo nella parte armena, e oltre ai paesi membri dell'Unione ha aperto a staff canadese.

Parigi ha cercato di mantenere un ruolo negoziale, nonostante i nervosismi azeri per il supporto a Yerevan. I rapporti Parigi-Baku sono tali per cui una triangolazione negoziale

è improponibile (Lorusso, 2023b), e l'Eliseo ha provato quindi a estendere alla propria partecipazione il trilaterale che aveva intavolato l'Unione Europea. C'è stato quindi nel 2023 un unico incontro esplorativo a cinque: Baku, Yerevan, Bruxelles, Berlino e Parigi. L'Azerbaijan ha poi rifiutato di partecipare al vertice di Granada nell'ottobre 2023 dove sarebbe stato atteso per un nuovo formato a cinque. Il formato quindi si è ridotto a quattro, con una dichiarazione congiunta senza l'Azerbaijan. La fine del tentato quintetto si è dimostrata rovinosa anche per il formato europeo trilaterale, poiché Baku si fa sempre più cauta verso la mediazione europea. L'incontro a tre previsto a fine ottobre non è stato confermato, né sono state date nuove date relative a nuovi incontri, nonostante la disponibilità in questo senso e di Bruxelles e di Yerevan (Krikorian, 2023).

È chiaro che l'Azerbaijan percepisce la Francia come protettore degli interessi armeni. Per gli sfollati del Karabakh Parigi ha stanziato 27.5 milioni di euro. La goccia che ha fatto traboccare il vaso è stata la recentemente concordata collaborazione militare franco-armena. Le cooperazioni militari da parte di un mediatore non sono un inedito nella lunga storia del conflitto armeno-azerbaigiano: la Russia, per esempio, è stata alleato e partner militare delle parti, in misura asimmetrica, ma questo non le ha mai impedito di sedere al tavolo negoziale. Ma Baku non è disponibile ad estendere a Parigi questa eccezione di accettabilità, anzi i toni si sono resi ancora più esplicitamente conflittuali da parte azerbaijana. Non c'è pressoché forum internazionale da cui il Presidente Ilham Aliiev o il Ministro degli esteri azerbaijano non lancino strali contro la Francia, accusandola di essere un paese colonialista non solo nella sua storia, ma nella sua politica estera attuale (Eurasianet, 2023). L'Azerbaijan si è messo a capo quindi di una campagna di de-colonizzazione francese promuovendo l'indipendenza dei Territori d'Oltremare, il corso come lingua indipendente e l'esclusione della Francia dai negoziati.

Conclusioni

I tre copresidenti dell'ex Gruppo di Minsk hanno cercato di mantenere un ruolo nel processo negoziale, come dimostrano i formati negoziali di Washington e di Mosca. La Francia è un attore di vecchia data nel conflitto del Karabakh. Sia in formati multilaterali che attraverso relazioni bilaterali Parigi ha mantenuto costante il suo impegno nella risoluzione del conflitto e nel tentativo di preservare i diritti degli armeni. Questo ha leso i rapporti con Baku e reso impossibile un atto di protagonismo come quello del 2008, quando nell'altro conflitto caucasico, tra Russia e Georgia, era stato l'Eliseo a mediare il cessate il fuoco e dettare i meccanismi di pacificazione. Al contrario la presenza francese è divenuta ostacolo – o pretesto – per l'uscita di Baku dal formato proposto in seno all'Unione Europea.

La misura in cui le tensioni relative alla questione armena inciderà sui rapporti Baku-Parigi sarà da valutare nei mesi a venire, e sullo sfondo dell'imprescindibile e complesso quadro dei rapporti fra Parigi e Ankara, alleato d'acciaio di Baku.

Rimangono solide le relazioni con l'Armenia, con Parigi che pare essere disposta a subentrare a Mosca come paese garante dello stato armeno. Si conferma in Armenia, come anche in Georgia, una tendenza di crescente presenza francese, forte anche di figure cresciute fra diaspora e cultura francofona, risorse che Parigi continua a coltivare attraverso investimenti su università e formazione.

Concetti chiave

- Il ruolo della Francia nel conflitto del Nagorno-Karabakh è stato istituzionalizzato dopo il primo conflitto, quando Parigi è divenuto uno dei tre copresidenti del Gruppo di Minsk incaricato di negoziare una pace;
- A differenza di Mosca e Washington, gli altri due copresidenti, Parigi non ha potuto attivare un tavolo negoziale trilaterale dopo lo scioglimento del Gruppo di Minsk a causa della ferma opposizione di Baku, che la ritiene un negoziatore filo-armeno;
- Parigi è comunque molto attiva nel quadro del conflitto, con anche una recente collaborazione militare con l'Armenia. In generale la presenza francese in Caucaso, forte anche di legami attraverso le diaspore, è solida e articolata.

Bibliografia

- AN –Assemblée nationale (2021). *Loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915*. Consultabile su: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000403928>.
- DDE – Direction de la Diplomatie économique (2023a). *Les chiffres clés des échanges bilatéraux et dispositif de soutien aux entreprises françaises en Arménie*. Consultabile su: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/la-france-et-ses-partenaires-economiques-pays-par-pays/europe/article/armenie>.
- DDE – Direction de la Diplomatie économique (2023b). *Les chiffres clés des échanges bilatéraux et dispositif de soutien aux entreprises françaises en Géorgie*. Consultabile su: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/la-france-et-ses-partenaires-economiques-pays-par-pays/europe/article/georgie>.
- DDE – Direction de la Diplomatie économique (2023c). *Les chiffres clés des échanges bilatéraux et dispositif de soutien aux entreprises françaises en Azerbaïdjan*. Consultabile su: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/la-france-et-ses-partenaires-economiques-pays-par-pays/europe/article/azerbaidjan>.
- Eurasianet (2023). *Azerbaijani president targets French “neocolonialism”*. Consultabile su: <https://eurasianet.org/azerbaijani-president-targets-french-neocolonialism>.
- Frappi, C. (2023). L’Azerbaigian nella diversificazione dell’approvvigionamento europeo. Stato e prospettive nel comparto del gas. *Osservatorio di Politica Internazionale, Focus Sicurezza Energetica*, 6, pp.65-72.
- Krikorian, O.J. (2023). *Armenia-Azerbaijan. Negoziati in stallo, incontri al confine. Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*. Consultabile su: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Azerbaijan/Armenia-Azerbaijan-negoziati-in-stallo-incontri-al-confine-228711>.
- Lorusso, M. (2023b). *Azerbaijan-Francia, rapporti sempre più difficili. Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*. Consultabile su: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Azerbaijan/Azerbaijan-Francia-rapporti-sempre-piu-difficili-227625>.
- Lorusso, M. (2023a). *Salomé Zourabishvili, missione Europa. Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*. Consultabile su: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Salome-Zourabishvili-missione-Europa-227317>.

DALLA SEMI-CENTRALITÀ ALLA PERIFERIZZAZIONE STRATEGICA, FINO ALLE INCOGNITE DEL PRESENTE. IL CAUCASO MERIDIONALE DALLA PROSPETTIVA AMERICANA NEL POST-GUERRA FREDDA

CARLO FRAPPI *, GABRIELE NATALIZIA**, ANDREA CARTENY***

Introduzione

Nel cosiddetto post-Guerra fredda¹ il Caucaso meridionale non è mai assunto al ruolo di regione “strategica” per gli Stati Uniti. In altre parole, le dinamiche di quest’area non sono mai state considerate cruciali per la sicurezza nazionale o per la stabilità dell’ordine internazionale a guida americana. Questo non significa, tuttavia, che nel disegno “granstrategico” di Washington il peso del Caucaso meridionale non sia variato, assumendo in alcune fasi una posizione di semi-centralità e subendo in altre una sostanziale periferizzazione. Una *grand strategy*, d’altronde, non si limita mai alla definizione e gerarchizzazione delle minacce più preoccupanti in un determinato momento storico, così come alla rappresentazione dell’approccio ritenuto più efficace per contrastarle, ma procede anche all’identificazione dei luoghi dove queste mettono in discussione l’interesse nazionale e, quindi, devono prioritariamente essere affrontate (Posen, 2014).

L’approccio americano al Caucaso meridionale nel post-Guerra fredda

Durante il primo mandato di Bill Clinton (1993-1997), la priorità strategica di Washington era costituita dalla reintegrazione di Mosca nell’ordine internazionale “liberale” (Natalizia e Carteny, 2021). La Casa Bianca scelse così di sostenere attivamente Boris Yeltsin e il gruppo di “occidentalizzatori” che gli si era coagulato intorno (Stent, 2015) utilizzando quali suoi principali strumenti il *Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act* (FSA)² e la possibilità di accesso del Paese nei principali consessi multilaterali³.

La centralità della Russia nel disegno strategico americano⁴ e, quindi, la necessità di mantenere con essa buoni rapporti fece sì che, nonostante la profonda asimmetria di potere che intercorreva allora tra le due potenze, gli Stati Uniti preferissero limitare la

* Università Ca’ Foscari Venezia, Centro Studi Geopolitica.info.

** CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

*** CEMAS Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

¹ Si tratta della fase storica, tuttora in corso, che scaturisce dal triennio “fatidico” 1989-1991 ed è contraddistinta dal primato globale americano (Natalizia e Carteny, 2021). In questa sede sarà in analisi a partire dal 1993, ovvero dall’anno di insediamento di Bill Clinton alla Casa Bianca.

² L’FSA era già stato istituito nel 1992, ma fu confermato e ne furono incrementati i fondi. Ne restarono esclusi i Paesi Baltici mentre, a causa del blocco contro l’Armenia, la sezione 907 della legge sospese ogni aiuto diretto al governo dell’Azerbaijan.

³ Tra questi si ricordi la partecipazione al G7 del 1994, poi trasformato ufficialmente in G8 nel 1997 (attivo fino al 2014).

⁴ Tra i maggiori critici di questo approccio vi furono i governi polacco, ceco e ungherese, che parlarono esplicitamente di una *Russia first strategy* attuata dall’Amministrazione Clinton (Daalder and Goldgeier, 2001).

loro penetrazione nel Caucaso meridionale per non entrare in rotta di collisione con il Cremlino. Non furono organizzate, infatti, visite diplomatiche americane di alto livello nella regione, né furono lanciati programmi di cooperazione rilevanti, fatta eccezione del *Partnership for Peace* (PfP) della NATO (1994) che però includeva anche Mosca. Sebbene Washington non avesse individuato chiaramente uno Stato-pivot nell'area, fu l'Armenia a essere considerata culturalmente e politicamente più adatta a completare il processo di transizione verso i modelli occidentali, ragion per cui vi fu aperta una missione della Fondazione internazionale per i Sistemi elettorali e la US Information Agency vi lanciò la trasmissione *Voice of America*. Il sostegno alla duplice transizione verso l'economia di mercato e la democrazia del Caucaso meridionale, tuttavia, non fu combinato con una dovuta attenzione alle questioni di sicurezza che affliggevano la regione. Washington, infatti, finì per delegare a Mosca la responsabilità del ripristino dell'ordine in Abkhazia, Ossezia del Sud e Nagorno-Karabakh. La riteneva, d'altronde, l'attore più interessato alla stabilità in virtù della prossimità geografica dell'area ai suoi confini, ma ne sottovalutava l'influenza negativa sui processi di trasformazione politica ed economica allora in corso e i vantaggi che avrebbe potuto trarre dal lasciar decantare a lungo quei conflitti (Frappi, Natalizia e Valigi, 2018).

Durante il secondo mandato di Clinton (1997-2001), tuttavia, la *Russia first strategy* fu accantonata a causa delle rivendicazioni egemoniche di Mosca sul suo "estero vicino" (Frappi, 2023a), della sua regressione autoritaria e di un revival di sentimenti anti-americani al suo interno (Stent, 2015). Il Congresso approvò la nuova iniziativa del *Partnership for Freedom* (Pff), con lo scopo di fornire assistenza tecnica per la stabilizzazione e il superamento dell'eredità istituzionale sovietica. Questa era prevalentemente rivolta verso i Paesi del Caucaso meridionale, di cui la Georgia divenne il principale Paese-target, e dell'Asia centrale (Tarnoff, 2002). Per supportare il ripristino della sovranità georgiana, il Pff prevedeva nuovi fondi per i programmi internazionali di addestramento delle forze armate e stanziava finanziamenti per favorire la chiusura delle basi russe nel Paese (Axmith, 2013). Nessun tipo di assistenza militare, invece, venne fornita all'Azerbaijan, di cui fu ignorata l'offerta di stabilire una base della NATO sul suo territorio, e nei cui confronti fu confermata la sezione 907 dell'FSA. Nel 1998, tuttavia, le restrizioni sul sostegno alla democratizzazione e al commercio di Baku furono allentate per favorire il rilancio del processo di pace in Nagorno-Karabakh e, soprattutto, il business in campo energetico⁵. Sebbene lo sviluppo dei progetti in questo settore continuava a essere ostacolato dalle irrisolte questioni di sicurezza che affliggevano il Caucaso meridionale (Stefanachi, 2006), al "contratto del secolo" per lo sfruttamento del pozzo gigante Azeri-Chirag-Guneshli (1994) seguirono la dichiarazione di Ankara sul progetto dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan in presenza del segretario americano per l'Energia Bill Richardson (1998) e l'accordo intergovernativo di Istanbul (1999) (Frappi, Natalizia e Valigi, 2018). Questo mutamento di rotta fu immortalato nella *National Security Strategy 1998* dove all'area del mar Caspio "allargato" – che includeva sia il Caucaso meridionale che l'Asia centrale – era attribuito «un ruolo sempre più importante nel soddisfare la crescente domanda mondiale di energia nei prossimi decenni» (White House, 1998, p. 32).

⁵ Al "contratto del secolo" per lo sfruttamento del pozzo gigante Azeri-Chirag-Guneshli (1994) seguirono la dichiarazione di Ankara (1998) sul progetto dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), fatta in presenza del segretario americano per l'Energia Bill Richardson, e l'accordo intergovernativo di Istanbul (1999).

È con gli attacchi dell'11 settembre 2001 che la regione guadagnò una semi-centralità dalla prospettiva americana. Essa, infatti, acquisì una duplice valenza, sia per la sua collocazione geografica funzionale alla *Global War on Terror* (GwOT)⁶ e alle operazioni militari a essa collegate⁷, sia alla luce del progetto di consolidamento dell'ordine internazionale attraverso la diffusione globale della democrazia. Tale evoluzione fu rafforzata ulteriormente dalle relazioni sempre più competitive che presero forma con la Federazione Russa dopo la breve sintonia generata dal comune interesse a contrastare il terrorismo di matrice islamista (Natalizia, 2021).

L'Amministrazione Bush perseguì così nel Caucaso meridionale il triplice obiettivo della “marketizzazione”, democratizzazione e consolidamento delle capacità dei tre Stati dell'area. A fronte di una diminuzione generale degli stanziamenti dell'FSA (USAID 1999), i finanziamenti di USAID furono concentrati alla promozione diretta delle riforme e delle procedure democratiche nonché sottoposti a condizionalità (Babayan, 2016). Dopo aver attivato il *Train and Equip Program* in Georgia (2002) per l'addestramento delle truppe ad azioni di contro-terrorismo nella Gola del Pankisi, inoltre, Washington scelse di sostenere il movimento di protesta contro i brogli elettorali del 2003 da cui scaturì la “Rivoluzione delle Rose” guidata da Mikhail Saakashvili. L'intesa tra Washington e Tbilisi si consolidò con la partecipazione di contingenti georgiani alle missioni in Iraq⁸ e Afghanistan⁹ e fu consacrata dalla visita di Bush nella capitale georgiana (2005), l'unica di un presidente americano nel Caucaso meridionale. A questa seguì il sostegno americano alla Georgia per la concessione dello status NATO dell'*Intensified Dialogue* (2006) e la promessa di una futura attivazione nei suoi confronti del *Membership Action Plan* con la dichiarazione conclusiva del summit NATO di Bucarest (2008)¹⁰ (NATO, 2008). Nei confronti dell'Azerbaijan, invece, si verificò un cambio di passo. L'Amministrazione Bush, infatti, ottenne la disapplicazione della “sezione 907” dell'FSA (2002), considerando i rapporti con Baku sempre più importanti sia per contrastare il rally dei prezzi energetici – grazie all'attivazione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan e del gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum (2006) – che per il supporto logistico – fornito insieme alla Georgia – al Northern Distribution Network della NATO in Afghanistan. Nelle relazioni con l'Azerbaijan, tuttavia, Washington preferì la stabilità politica allo scenario incerto di un cambio di regime, rinunciando a sostenere i movimenti di protesta che avevano preso forma in concomitanza delle elezioni del 2005 (Frappi, Natalizia e Valigi, 2018).

Il triennio 2008-2010 ha costituito un momento chiarificatore per il peso del Caucaso meridionale nei disegni strategici americani. La guerra in Ossezia del Sud (2008) dimostrò che gli Stati Uniti – a differenza della Russia – non consideravano la regione così rilevante da sobbarcarsi i costi e i rischi di un intervento militare, nonostante fosse messa in discussione la sicurezza del loro principale alleato nello Spazio post-sovietico (insieme all'Ucraina) nonché di uno tra i Paesi più vicini al completamento del processo

⁶ Questa sarebbe stata combattuta principalmente nel cosiddetto “Grande Medio Oriente”, al cui interno risultavano compresi i territori che vanno dal Marocco al Pakistan, passando per il Caucaso e l'Asia centrale.

⁷ In Afghanistan a partire dal 2001 e in Iraq a partire dal 2003.

⁸ A partire dal 2003.

⁹ A partire dal 2004.

¹⁰ Nonostante il parere contrario di molti Stati europei, in particolare la Germania.

di democratizzazione¹¹. L'insediamento di Barack Obama alla Casa Bianca (2009), invece, corrispose con un profondo ripensamento della strategia globale americana, fondata sulle due "gambe" del taglio degli impegni non vitali (Natalizia, 2021) – tra cui le politiche di promozione attiva della democrazia– e sul *Pivot to Asia* (White House, 2010; Clinton, 2011)– le cui principali implicazioni erano il progressivo disimpegno dal Medio Oriente¹² e un'iniziale ricerca di un qualche tipo di accomodamento con la Russia dei territori ex-sovietici (Natalizia e Valigi, 2020). Nel Caucaso meridionale gli obiettivi americani furono circoscritti al sostegno alla sicurezza della Georgia¹³ senza che fossero compiuti passi sostanziali in avanti per la sua adesione alla NATO, alla difesa del corridoio energetico meridionale dall'influenza russa e alla risoluzione dei conflitti in collaborazione con l'Unione Europea (Nixey, 2010; White House, 2010). La regione, pertanto, perdeva così sia il suo valore strategico "estrinseco" – come connettore tra Spazio post-sovietico e Medio Oriente – che il suo valore strategico "negativo" – come uno dei luoghi dove contenere le rinnovate pulsioni revisioniste della Federazione Russa (Frappi, Natalizia e Valigi, 2018).

L'Amministrazione Trump (2017-2021) non solo ha confermato le due gambe dell'approccio strategico obamiano, ma le ha riformulate in una misura per cui il Caucaso meridionale ha finito per essere ancora più strategicamente periferico dalla prospettiva americana. In questi anni, infatti, la Casa Bianca ha raggiunto la firma degli Accordi di Doha (2020), con cui veniva definita l'uscita di scena degli Stati Uniti dall'Afghanistan, e ha identificato un fronte di potenze "revisioniste" all'interno del quale la Repubblica Popolare Cinese costituiva la principale minaccia al primato americano su scala globale, mentre la sfida della Federazione Russa era considerata prevalentemente di tipo regionale (White House, 2017). Le politiche più rilevanti portate avanti da Washington nell'area in questa fase sono state la cooperazione in campo militare con la Georgia – cui nel 2018 sono stati venduti sistemi missilistici portatili anti-carro Javelin, mitragliatrici M-240 e sistemi missilistici anti-aerei Stinger – e il sostegno alla collaborazione con Tbilisi e Baku per garantire una maggiore indipendenza energetica europea da Mosca – obiettivo per cui nel 2017 il "contratto del secolo" è stato rinnovato fino al 2050 (Weitz, 2020; Changiani, 2022).

La stessa impostazione è stata confermata nel primo anno dell'Amministrazione Biden, altrettanto interessata al taglio degli impegni non vitali – come dimostrato dal ritiro dall'Afghanistan (2021) – e a concentrare lo sforzo internazionale degli Stati Uniti nell'opera di contenimento dell'ascesa cinese (White House, 2021a; 2022a). Lo scoppio della guerra in Ucraina, tuttavia, ha costretto gli Stati Uniti a tornare a occuparsi dello Spazio post-sovietico e, in particolare, dei territori bagnati dalle acque del Mar Nero o prossimi ad esse (White House, 2022b). Questo evento ha avuto ripercussioni immediate sull'approccio americano al Caucaso meridionale, inducendo Washington ad approvare la definizione del Mar Nero come «un'area di importanza strategica» nell'ultimo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica, a considerare la sicurezza degli aspiranti-membri come interconnessa con quella dei Paesi-membri e – anche su pressione degli

¹¹ Similmente la guerra ha messo a nudo l'inconsistenza del progetto GUAM, che è rimasto inerte nonostante il colpo alla sicurezza inferto a uno dei suoi Paesi membri.

¹² Il cui più importante risultato fu in questa fase il ritiro dall'Iraq (2011).

¹³ Alla quale fu accordata lo status di *strategic partner* qualche giorno prima dell'insediamento di Obama alla Casa Bianca (US Department of State, 2009).

alleati dell'Europa orientale – a rinnovare la promessa di membership alla Georgia (NATO ,2022; 2023).

L'Amministrazione Biden, il Caucaso e il conflitto in Nagorno-Karabakh

Lo scoppio del conflitto in Ucraina ha posto il Caucaso meridionale tra i quadranti dove ha trovato applicazione l'approccio strategico dell'Amministrazione Biden, così come formulato nella *National Security Strategy 2022*. La necessità di sostenere gli sforzi diplomatici volti alla soluzione dei conflitti dell'area (White House, 2022, p. 39) si inquadra così in una visione di politica estera definita da un istinto realista e da un afflato liberale, ossia dall'imperativo di respingere la sfida delle potenze revisioniste così come dall'impegno a proteggere la democrazia dall'assalto delle autocrazie. La soluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh diventa, per questa via, uno dei vettori attraverso i quali, da un lato, arginare la deriva "neo-imperialista" della Federazione Russa e i suoi tentativi di destabilizzazione del vicinato europeo e, dall'altro, ostacolare l'esportazione verso l'area di modelli politici contraddistinti da repressione all'interno e coercizione all'esterno.

La rinnovata enfasi su democratizzazione e diritti umani ha determinato un ulteriore raffreddamento dei rapporti con l'Azerbaijan, il cui regime autoritario è ormai considerato "consolidato" (Freedom House, 2023). Il raffreddamento dei rapporti è derivato anche dal progressivo cambio di ruolo dell'Azerbaijan nella partita energetica regionale: da essere, negli anni '90, un interlocutore strategico per la diversificazione dell'offerta di idrocarburi, a seguito della "rivoluzione non convenzionale" che ha reso Washington un esportatore netto, Baku ha perso progressivamente rilevanza¹⁴ diventando piuttosto un concorrente per i produttori di GNL statunitensi (Kauzlarich, 2019).

In senso opposto, l'afflato internazionalista e liberale ha offerto un canale privilegiato di dialogo non soltanto con la Georgia, repubblica caucasica più saldamente avviata su un percorso di democratizzazione¹⁵, ma anche con l'Armenia, retta da un governo uscito dalla Rivoluzione di Velluto del 2018 che faceva delle proprie credenziali democratiche non solo un marcatore identitario rispetto al passato, ma anche uno strumento di legittimazione internazionale. Della prima si sono così sostenute le aspirazioni europee oltre che atlantiche (White House 2022b, p.39), mentre si è ribadita l'importanza dei

¹⁴ Il ridimensionamento della rilevanza dell'Azerbaijan nell'ottica delle compagnie statunitensi è testimoniato dalla decisione delle ultime due major attive nell'upstream nel Mar Caspio – Exxon e Chevron – di cedere le rispettive quote del consorzio responsabile della produzione nel principale giacimento petrolifero nazionale, Azeri-Chirag-Guneshli. Si veda: Dmitry Zhdannikov e Ron Bousso, Exclusive: Exxon, Chevron seek to exit Azerbaijan's oil after 25 years, Reuters, 4 dicembre 2018, consultabile su: <https://www.reuters.com/article/us-exxon-azerbaijan-exclusive/exclusive-exxon-chevron-seek-to-exit-azerbaijans-oil-after-25-years-idUSKBN1O315D/>

¹⁵ Il Segretario di Stato Antony Blinken, all'epoca Vicesegretario di Stato dell'Amministrazione Obama, salutava nel 2016 la Georgia come una «fonte di ispirazione democratica per l'intera regione», riecheggiando un celebre discorso di George W. Bush che, all'indomani della Rivoluzione delle Rose del 2003, definiva il Paese un «faro di libertà per questa regione e per il mondo». Si veda, rispettivamente: E. Janjgava, "Tony Blinken: Georgia a Source of Democratic Inspiration to the Entire Region", Georgia Today, 17 giugno 2016, consultabile su: <http://gtarchive.georgiatoday.ge/news/4041/Tony-Blinken:-Georgia-a-Source-of-Democratic-Inspiration-to-the-Entire-Region>; G. Peters e J. Woolley, "George W. Bush, Remarks in Freedom Square in Tbilisi", The American Presidency Project, 10 maggio 2005, consultabile su: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/215116>.

Colloqui Internazionali di Ginevra successivi al conflitto del 2008 (US Embassy in Georgia, 2022). Con la seconda, invece, cooperazione normativa e convergenza valoriale sono progressivamente assurti a pilastri del rilancio del partenariato bilaterale. Così – prendendo in prestito le parole del portavoce del Dipartimento di Stato – mentre i «comuni valori democratici» venivano elevati a «fondamento» del partenariato armeno-statunitense, «un’Armenia forte e democratica sarà in una posizione migliore per scegliere liberamente i propri partner e alleati» (Cricchio, 2023), facendo di conseguenza considerare l’Armenia nuovamente contendibile rispetto al dominio russo (Carteny e Natalizia, 2023).

Da un punto di vista simbolico, spiccano due iniziative prese dall’Amministrazione nelle relazioni con Erevan. Da una parte, rileva la decisione di invitare l’Armenia, insieme alla Georgia, alle due edizioni fin qui svoltesi del *Summit for Democracy*¹⁶, forum promosso dalla Casa Bianca per «difendere e accrescere la resilienza democratica con partner che la pensano allo stesso modo» (White House, 2023)¹⁷. Dall’altra, rileva la storica decisione di Biden nel 2021 di riconoscere il genocidio armeno, tradizionale linea rossa per le precedenti amministrazioni statunitensi nelle relazioni con la Turchia, in occasione del Giorno della Memoria¹⁸ (White House, 2021b). Un importante ruolo simbolico ha avuto anche la visita a Erevan compiuta nel settembre 2022 da Nancy Pelosi, speaker alla Camera dei Rappresentanti che, dichiarando come l’Armenia rappresentasse uno dei fronti sui quali si andava consumando lo scontro tra democrazia e autocrazia (U.S. Embassy in Armenia, 2022), profilava di fatto una promessa di sostegno al Paese contro le minacce alla sua democrazia.

Al negoziato di pace tra Armenia e Azerbaigian l’Amministrazione Biden si è approssiata promuovendo un’intensa attività di facilitazione del dialogo tra i belligeranti, pensata come complementare e a sostegno di quella dell’Unione Europea. La fine del Gruppo di Minsk dell’OSCE, di cui gli Stati Uniti sono co-presidenti, così come della collaborazione alla risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh con la Russia – conseguenza della Guerra dei 44 giorni prima e del conflitto in Ucraina poi – hanno generato uno scenario di mediazione frammentato e concorrenziale, delineatosi attorno alle iniziative parallele euro-atlantiche e di Mosca.

L’attività di mediazione e facilitazione del dialogo promossa dalla Casa Bianca ha coinvolto i più alti rappresentanti del Dipartimento di Stato – a partire da Blinken fino all’inviato speciale per il Caucaso – e ha mantenuto, almeno fino alla “operazione anti-terroristica” azerbaigiana del settembre 2023, una linea bilanciata e di sostanziale equidistanza tra le parti. Una linea che è stata oggetto di crescenti critiche non soltanto dalle principali organizzazioni dell’influente diaspora armena negli Stati Uniti¹⁹, ma anche dello stesso Congresso. In particolare, la decisione dell’Amministrazione di confermare (giugno 2022) la sospensione della sezione 907 dell’FSA ha suscitato dure

¹⁶ Nel dicembre 2021 e nel marzo 2023.

¹⁷ Dal summit sono restate escluse sia la Turchia che l’Azerbaigian.

¹⁸ 24 aprile.

¹⁹ Le critiche alla equidistanza dell’Amministrazione si sono fondate anche dalle aspettative suscitate, nel corso della campagna elettorale del 2020, dallo stesso Biden. Innanzi al riaccendersi del conflitto in Nagorno-Karabakh e sia pur nella prospettiva di criticare il non-operato di Trump innanzi alla guerra – e, presumibilmente, strizzando l’occhio all’elettorato armeno – Biden aveva infatti formulato la prospettiva e le possibili politiche della Casa Bianca condannando apertamente l’utilizzo della forza da parte dell’Azerbaigian e il sostegno a esso assicurato dalla Turchia.

critiche da parte dei repubblicani, espresse nel corso di un'audizione al Senato da Robert Mendez che presiedeva l'*hearing* (US Senate, 2022).

Nonostante i non insignificanti successi ottenuti²⁰, l'attività di mediazione statunitense, in mancanza di un efficace sistema di incentivi e disincentivi in grado di sostenerne gli obiettivi, si è dimostrata incapace di promuovere la soluzione pacifica del conflitto in Nagorno-Karabakh e scarsamente credibile, come dimostrato dalla circostanza dell'offensiva di settembre 2022 con la quale Baku ha riconquistato la parte restante dell'enclave a pochi giorni da un'iniziativa congiunta europeo-statunitense volta alla *de-escalation* e al rilancio del negoziato di pace (Aydıntaşbaş, 2023). Inefficace, se non controproducente, si è d'altra parte dimostrato anche il tentativo di affiancare allo "scudo diplomatico" elevato a protezione dell'Armenia anche gesti simbolici di avvio di cooperazione militare. L'offensiva di settembre, infatti, è giunta a poca distanza dall'organizzazione di una esercitazione congiunta tra Stati Uniti e Armenia, ancora membro della CSTO a guida russa. Questa, oltre a causare la dura reazione di Mosca (Demourian, 2023), secondo molti osservatori ne avrebbe rafforzato la linea "non-interventista", principale elemento di contesto che ha favorito, nel 2023 come nel 2020, la schiacciante vittoria militare azerbaigiana.

Conclusioni

Negli anni dell'Amministrazione Clinton (1993-2001) il Caucaso meridionale è rimasto un capitolo ancillare per gli Stati Uniti rispetto a quelli dei rapporti con la Federazione Russa e della risistemazione dell'Europa orientale, nonostante fosse parte integrante dell'eredità della Guerra fredda che gli Stati Uniti erano chiamati a gestire. Negli anni dell'Amministrazione Bush (2001-2009), invece, si è verificata una parziale inversione di tendenza. La regione, infatti, è divenuta strategicamente semi-centrale, sia per la sua funzione di connettore tra Medio Oriente e Spazio post-sovietico, che come banco di prova per il contenimento del rinnovato revisionismo russo. Con l'Amministrazione Obama (2009-2017) e, ancor di più, con quella Trump (2017-2021), la combinazione tra la più o meno esplicita rinuncia a esportare il modello politico liberal-democratico e la ridefinizione della grande strategia attorno al concetto del *Pivot to Asia* (Clinton, 2011) ha sostanzialmente gettato il Caucaso meridionale ai margini della riflessione strategica americana. Con l'arrivo di Joe Biden alla Casa Bianca (20 novembre 2021) tale approccio non sembrava inizialmente aver subito variazioni, ma lo scoppio della guerra in Ucraina (24 febbraio 2022), il lancio dell'offensiva azerbaigiana in Nagorno-Karabakh (19 settembre 2023) e – da ultimo – anche l'attacco di Hamas contro Israele (7 ottobre 2023) rischiano di imporre a Washington un parziale ripensamento circa il peso strategico della regione.

²⁰ Il riferimento va, in prima battuta, al successo dell'iniziativa statunitense che ha portato al cessate il fuoco dopo gli scontri del 13-15 settembre 2022 che – localizzati non già sulla linea di contatto in Nagorno-Karabakh, ma lungo il un'ampia porzione del confine armeno-azerbaigiano – segnalavano una pericolosa *escalation* del conflitto (Frappi 2023b).

Concetti chiave

- Il Caucaso meridionale non è regione “strategica” per gli Stati Uniti, che non vi trovano interessi “vitali” ma solo “estrinseci” o “negativi”, ossia legati alla rilevanza ausiliaria della regione per la proiezione di potenza americana su altri scacchieri di maggior rilievo e per il contenimento della sfida revisionista russa;
- Negli anni Novanta e Dieci, il potenziale estrattivo dell’Azerbaijan e, successivamente, le necessità della “guerra globale al terrore” hanno determinato una collocazione semi-centrale del Caucaso meridionale nel disegno strategico americano, mentre il *Pivot to Asia* delle Amministrazioni Obama e Trump ne ha successivamente causato la periferizzazione;
- La guerra in Ucraina ha fatto sì che la soluzione dei conflitti regionali – incluso quello armeno-azerbaigiano per il Nagorno-Karabakh – venisse inquadrata nella più ampia strategia di contenimento della Russia e nella politica di rafforzamento delle democrazie contro la minaccia dell’autoritarismo;
- Priva di un coerente sistema di incentivi-disincentivi, l’attività di mediazione statunitense in Nagorno-Karabakh si è dimostrata inefficace, al pari delle politiche a sostegno dell’Armenia.

Bibliografia

- Axmith, B. (2003). *Denying history. The United States' policies toward Russia in the Caspian region, 1991-2001*. Hamburg: Anchor Academic Publishing.
- Aydıntaşbaş, A. (2023). *A new Caucasus conflict tests the limits of US power*. Brookings, 20 settembre. Consultabile su: <https://www.brookings.edu/articles/a-new-caucasus-conflict-tests-the-limits-of-us-power/>.
- Babayan, N. (2016). *Democratic transformation and obstruction. EU, US, and Russia in the South Caucasus*. London: Taylor and Francis.
- Carteny, A., Natalizia, G. (a cura) (2023). *Il Mar Nero. Identità Nazionali e dinamiche di sicurezza dopo la guerra in Ucraina*. Milano: Vita e Pensiero.
- Changiani, M. (2022). The Foreign Policy of Donald Trump's Administration in Transcaucasia. *European Scientific Journal*, 18(23), pp. 52-62.
- Clinton, H., 2011. America's Pacific Century. *Foreign Policy*, 189, pp. 56-63.
- Corboy, D., Courtney, W. e Kauzlarich, R. (2015). *It's Time to Reboot Our Relationship With Russia and Iran's Neighbors*. Newsweek, 27 luglio. Consultabile su: <https://www.newsweek.com/its-time-reboot-our-relationship-russia-and-irans-neighbors-357498>.
- Cricchio, E. (2023). 'A strong, democratic Armenia can better choose its partners and allies:' *US State Department*. Civilnet, 23 marzo. Consultabile su: <https://www.civilnet.am/en/news/695574/a-strong-democratic-armenia-can-better-choose-its-partners-and-allies-us-state-department/>.
- Daalder, I. H., and Goldgeier, J.M. (2001). Putting Europe First. *Survival*, 43(1): 71–91.
- Demourian, A. (2023). *Armenia launches joint military drills with United States that anger Moscow*. AP News, 11 settembre. Consultabile su: <https://apnews.com/article/armenia-azerbaijan-american-troops-drills-nagorno-karabakh-9bf6319025029ec1a68e19412508f37e>
- Frappi, C. (2023a). L'erosione della primazia russa nell'estero vicino. Il conflitto in Ucraina e il Nagorno-Karabakh. In A. Carteny, G. Natalizia. *Il Mar Nero. Identità nazionali e dinamiche di sicurezza dopo la guerra in Ucraina*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 113-122.
- Frappi, C. (2023b). Armenia 2022: Looking for a way out of the Nagorno-Karabakh impasse. *Asia Maior*, vol. XXXIII, pp.447-477.
- Frappi, C., Natalizia, G., Valigi, M. (2018). *Il ritorno della geopolitica. Regioni e instabilità dal Mar Nero al Mar Caspio*. Novi Ligure: Epoké Edizioni.
- Freedom House (2023). *Azerbaijan*. Nations in Transit 2023. Consultabile su <https://freedomhouse.org/country/azerbaijan/nations-transit/2023>.
- Kauzlarich, R. (2019). *America and Azerbaijan: Five Reflections on the Contract of the Century*. The National Interest, 3 ottobre. Consultabile su: <https://www.the-american-interest.com/2019/10/03/america-and-azerbaijan-five-reflections-on-the-contract-of-the-century/>.

- Natalizia, G., (2021). *Renderli simili o inoffensivi. L'ordine liberale, gli Stati Uniti e il dilemma della democrazia*. Roma: Carocci.
- Natalizia, G., Carteny, A. (a cura) (2022). *Come difendere l'ordine liberale. La grand strategy americana e il mutamento internazionale*. Milano: Vita e Pensiero.
- Natalizia, G., Valigi, M. (2020). From reset to restart. The US-Russia cyclical relationship in the post-Cold War. *The International Spectator*, 55(3), pp. 65-81.
- NATO (2008). *Bucharest summit declaration*. Consultabile su: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.
- NATO (2023). *Vilnius summit communiqué*. Consultabile su: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm
- Nixey, J. (2010). The South Caucasus. Drama on Three Stages. In R. Niblett (a cura). *America and a Changed World. A Question of Leadership*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Posen, B. (2014). *Restraint: A new foundation for US grand strategy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stefanachi, C. (2006). Il Caucaso nell'orizzonte strategico americano. *Quaderni di Relazioni internazionali*, 1, pp. 27-36.
- Stent, A. (2015). *The limits of partnership. US-Russian relations in the twenty-first century*.
- Tarnoff, C. (2002). *US assistance to the Former Soviet Union 1991-2001. A history of Administration and Congressional action*. Washington: The Library of Congress.
- U.S. Embassy in Armenia (2022). *Speaker Pelosi Remarks at Address on U.S. Commitment to Armenia's Security and Democracy*. Press release, 18 settembre. Consultabile su: <https://am.usembassy.gov/speaker-pelosi-cafesjian/>.
- U.S. Embassy in Georgia (2022). *New Senior Advisor for Caucasus Negotiations*. Consultabile su: <https://ge.usembassy.gov/new-senior-advisor-for-caucasus-negotiations/>.
- U.S. Senate (2022). *Assessing U.S. Policy in the Caucasus. Hearing Before the Committee on Foreign Relations United States Senate*. Washington: U.S. Government Printing Office.
- US Department of State (2009). *United States-Georgia charter on strategic partnership*. Consultabile su: <https://www.state.gov/united-states-georgia-charter-on-strategic-partnership/>.
- USAID (1999). *Lessons in implementation. The NGO story. Building civil society in Central and Eastern Europe and the New Independent States*. Washington: USAID.
- Weitz, R. (2020). *Continuity and change in US policies towards the Caspian region*. Consultabile su: <https://www.mei.edu/publications/continuity-and-change-us-policies-towards-caspian-region>
- White House (1998). *A national security strategy for a new century*. Consultabile su: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1998.pdf>.

- White House (2010). *National security strategy*. Consultabile su: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
- White House (2017). *National security strategy*. Consultabile su: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- White House (2021a). *Renewing America's advantages: Interim national security strategic guidance*. Consultabile su: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf.
- White House (2021b). *Statement by President Joe Biden on Armenian Remembrance Day*. Consultabile su: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/24/statement-by-president-joe-biden-on-armenian-remembrance-day/>
- White House (2022a). *Indo-Pacific strategy*. Consultabile su: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.
- White House (2022b). *National security strategy*. Consultabile su: <https://nssarchive.us/national-security-strategy-2022/>.
- White House (2023). *The Biden-Harris Administration's Abiding Commitment to Democratic Renewal at Home and Abroad*. Consultabile su: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/29/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-abiding-commitment-to-democratic-renewal-at-home-and-abroad/?_gl=1*tgc3qi*_gcl_au*MzE1NzIwMTAuMTcwMzE3MzgxNQ..

LA RUSSIA NEL CAUCASO DEL SUD: I LIMITI DELL'EGEMONIA REGIONALE DI MOSCA

ELEONORA TAFURO AMBROSETTI*

Introduzione

Fin dal crollo dell'Unione Sovietica nel 1991, la Russia ha cercato di mantenere la propria influenza e il proprio dominio sui tre stati del Caucaso meridionale utilizzando leve politiche, economiche e militari. Mosca considera il Caucaso meridionale quasi una periferia della Federazione¹ e un'area di cruciale importanza per i suoi interessi strategici. Mosca vuole assicurarsi di essere riconosciuta come potenza egemone nella regione, garantendosi al contempo stabilità e sicurezza e lo status di grande potenza con una propria area di influenza (German, 2022: 1599). Eppure, negli ultimi due decenni la sua posizione egemonica nella regione è stata messa in discussione da diversi attori. Inizialmente, attori occidentali come gli Stati Uniti, la NATO e l'UE rappresentavano la sfida più grande per il ruolo di Mosca, ma negli ultimi anni la presenza e l'influenza di paesi come Turchia e Cina sono aumentate, anche in ragione della posizione geostrategica del Caucaso del sud e del suo potenziale come corridoio di transito.

Questo articolo afferma che il Caucaso meridionale è l'area all'interno dello spazio post-sovietico dove la tendenza del declino del potere egemonico regionale russo è più pronunciata. Allo stesso tempo, la regione è anche un esempio perfetto di come un declino dell'influenza russa non equivalga necessariamente a un disengagement di Mosca, che continuerà ad essere un attore di primaria importanza per tutte e tre le repubbliche del Caucaso del sud. Nel sostenere questa tesi, l'articolo esaminerà brevemente il ruolo russo nella regione e le relazioni bilaterali con Georgia, Armenia e Azerbaigian. Una sezione sarà poi dedicata al ruolo e agli interessi russi nella crisi del Nagorno-Karabakh.

Relazioni tra Russia e Paesi del Caucaso meridionale

Il Caucaso meridionale è formato da tre repubbliche etnicamente, culturalmente, linguisticamente e religiosamente molto diverse tra loro. La Russia, pur mantenendo il consolidamento della propria influenza come obiettivo generale², ha intrecciato relazioni bilaterali molto diverse e assai complesse con tutte e tre le repubbliche transcaucasiche. Volendo semplificare, la Russia ha mantenuto negli ultimi 20 anni circa: una relazione molto stretta con l'Armenia, considerata l'unico alleato di Mosca nella regione; una relazione pragmatica con l'Azerbaigian, un paese "partner, anche se non alleato"

* Russia, Caucasus and Central Asia Centre, ISPI.

¹ Le montagne del Caucaso, dove Europa e Asia convergono, separano il Caucaso settentrionale, parte della Russia, e il Caucaso meridionale dei tre paesi caucasici indipendenti. Dal punto di vista russo, quest'ultimo era storicamente riconosciuto come Trans-Caucaso (Zakavkáz'je in russo), che significa la regione "oltre le montagne del Caucaso".

² Secondo German (2022: 1600), la Russia persegue nel Caucaso meridionale una strategia di *hard hegemony*, integrando una forte presenza economica e diplomatica con la sua presenza militare, anche per segnalare che l'adozione di politiche contrarie agli interessi di Mosca ha un costo. Mosca ha anche cercato di integrare gli stati del Caucaso meridionale in organizzazioni a guida russa come l'Unione economica eurasiatica (EEU) e l'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva (CSTO).

(Markedonov, S., Comunicazione personale, 10 giugno 2016); una relazione economicamente stretta, ma spesso politicamente difficile, con la Georgia, a cui la Russia ha mosso guerra nel 2008. Il raggiungimento del cessate-il-fuoco del 2020 grazie alla mediazione russa e l'introduzione di un contingente di peacekeepers russi in Nagorno Karabakh hanno confermato un ruolo russo ancora fondamentale, nonostante la perdita di influenza, sia in termini di presenza militare che di meccanismi di dialogo che ancora offrono ad Armenia e Azerbaigian possibilità di dialogo informale. Tuttavia, un'analisi più attenta, che tenga conto degli eventi dopo 2020, rivela le complessità e le diverse sfumature che venano questi legami bilaterali.

Armenia: nascita e crollo del mito della protezione russa

L'Armenia è l'unico Paese dell'area post-sovietica in cui l'influenza della Russia è cresciuta costantemente dopo il crollo dell'Unione Sovietica (Atasuntsev, 2023). Nel 1992, le guardie di frontiera russe erano di stanza ai confini dell'Armenia con l'Iran e la Turchia. Nel 1995, un'importante base militare russa (con circa 5000 soldati) veniva aperta a Gyumri, la seconda città dell'Armenia. E nel 2020, una missione russa di mantenimento della pace è stata schierata nel Nagorno-Karabakh dopo la seconda guerra del Karabakh. Tale presenza militare è in linea con l'immagine della Russia come protettrice degli armeni, un'immagine da "fratello maggiore" che risale ai tempi dell'Impero russo³ e che per anni ha garantito alla Russia non solo una leva importante su Erevan nell'ambito della sicurezza, ma anche un discreto *soft power* tra la popolazione. (Tafuro Ambrosetti, 2018)

Tuttavia, a partire dalla seconda guerra del Karabakh nel 2020, il premier armeno Nikol Pashinyan ha ripetutamente denunciato di essere stato abbandonato dalla Russia fino ad affermare che l'Armenia non può più "affidarsi a Mosca" (Gavin, 2023). Ma per quanto la frustrazione sia palpabile anche tra la popolazione⁴ il margine di manovra dell'Armenia è ridotto; la Russia è di gran lunga il principale partner commerciale e fornisce quasi tutte le importazioni di cereali ed energia, oltre a controllare ferrovie e settore energetico. Molti armeni, inoltre, dipendono dalle rimesse dei familiari che lavorano in Russia⁵. Dunque, sebbene dal lato politico e securitario le relazioni siano effettivamente tese, dal lato economico ed energetico l'Armenia continua ad essere dipendente dalla Russia (Tafuro Ambrosetti, 2022). Anche se può sembrare di essere di fronte a una svolta nelle relazioni – alcuni giornali scrivono che "La Russia sta per perdere uno dei suoi ultimi alleati storici" (The Economist, 2023) – in realtà assistiamo a una dinamica storicamente consolidata in cui, sebbene la frustrazione e il senso di abbandono degli armeni sia forte, la Russia usa leve economiche e politiche per mantenere salda la sua influenza in Armenia.

³ Per approfondire il tema degli armeni nell'Impero zarista, si veda Ferrari, A. (2000). *Alla frontiera dell'impero. Gli Armeni in Russia (1801-1917)*. Milano: Mimesis.

⁴ Nel 2023, la percentuale di armeni che valuta positivamente lo stato dei rapporti con la Russia è scesa al 50%, il livello più basso mai misurato in un sondaggio IRI in Armenia. (IRI, 2023)

⁵ Secondo dati della Banca Centrale armena, nel 2022 le rimesse dalla Russia (3,6 miliardi di dollari) costituivano quasi il 20% del PIL armeno (19,5 miliardi di dollari).

Azerbaigian: il pragmatismo paga

Nonostante la Russia sia considerata un alleato storico dell'Armenia, l'Azerbaigian ha mantenuto negli anni con Mosca un approccio pragmatico che, alla lunga, si è rivelato vincente per la realizzazione dei propri obiettivi nel Nagorno-Karabakh. Mosca è tra i principali partner commerciali di Baku; il fatturato commerciale bilaterale nel periodo gennaio-aprile 2023 ha raggiunto 1,39 miliardi di dollari, ovvero il 55,3% in più rispetto alla stessa cifra dell'anno scorso (TASS, 2023a). Mosca è uno dei maggiori fornitori di armi a Baku, insieme a Israele e Turchia. Inoltre, la compagnia russa Lukoil possiede il 20% del più grande giacimento di gas dell'Azerbaigian, Shah Deniz, e un'analoga quota del South Caucasus Pipeline, primo segmento del sistema di gasdotti che collega il Caspio ai mercati europei attraverso il "Corridoio meridionale" dell'UE.

Anche se la missione russa di peacekeeping in Nagorno-Karabakh per garantire il cessate il fuoco del 2020 aveva causato un malcontento generale in Azerbaigian⁶, il presidente azero Ilham Aliyev ha compiuto passi significativi per avvicinarsi a Mosca. Il 22 febbraio 2022 – lo stesso giorno in cui la Russia ha lanciato l'invasione su larga scala dell'Ucraina – Aliyev e Vladimir Putin hanno firmato un nuovo accordo di 43 punti che spaziano dalla sicurezza alla politica energetica. Alcuni punti regolano la priorità russe negli investimenti nel settore energetico in Azerbaigian, probabilmente in previsione delle sanzioni occidentali contro Mosca. Allo stesso tempo, Aliyev ha mantenuto una certa indipendenza da Mosca e condannato fermamente l'invasione dell'Ucraina. Baku, al contrario di Erevan, non fa parte delle principali organizzazioni regionali a guida russa come la CSTO e l'Unione economica eurasiatica. Inoltre, contrariamente ad Armenia e Georgia, l'Azerbaigian ha accolto numeri molto minori di russi scappati dal loro paese, esponendosi meno ai rischi e alle pressioni sociali che tale fenomeno ha comportato nei paesi vicini⁷.

Georgia: la stretta di Mosca

Le relazioni tra Russia e Georgia sono state solitamente tese fin dall'inizio degli anni '90, raggiungendo un climax nel 2008, quando la Russia invase la Georgia. Da allora Mosca ha effettivamente mantenuto il controllo su circa il 20% del territorio georgiano, con basi militari nelle regioni separatiste dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud.

Con la guerra in Ucraina, il rapporto travagliato tra Georgia e Russia, contrariamente alle aspettative, è entrato in un "nuovo periodo di maggiore stabilità" (Avdaliani, 2023). Alcuni esperti internazionali e oppositori georgiani ritengono che questo sia imputabile alle tendenze "pro-russe" del governo del partito Sogno Georgiano. Sicuramente un fattore cruciale lo gioca il commercio: la Russia è al secondo posto, dopo la Turchia, tra i principali partner commerciali della Georgia e il fatturato commerciale tra i due paesi nel periodo gennaio-settembre 2023 ha superato l'1,8 miliardi di dollari, ovvero il 9,9%

⁶ Secondo un sondaggio tra i giovani del paese condotto dal think tank azerbaigiano Agora Analytical Collective all'inizio del 2023, il 77% riteneva che la Russia fosse la più grande minaccia alla sicurezza del paese, non l'Armenia (73%). [Analysis | How Azerbaijan's youth feels towards different countries and the conflict \(oc-media.org\)](https://www.azerbaijan.gov.az/en/analysis/how-azerbaijan-s-youth-feels-towards-different-countries-and-the-conflict-oc-media.org)

⁷ Si veda Ferrari, A., Massoletti, M., Tafuro Ambrosetti, E., (2023). The Motherland Abroad: The Impact of Russians Fleeing the War. ISPI dossier. <https://www.ispionline.it/en/publication/the-motherland-abroad-the-impact-of-russians-fleeing-the-war-151227>

in più rispetto allo stesso periodo del 2022 (TASS, 2023b). Dunque, la relazione commerciale si è rafforzata (come nel caso dell'Armenia e dell'Azerbaijan, d'altronde); questo nonostante la Georgia sia tra i Paesi che si sono allineati (almeno sulla carta)⁸ con le sanzioni occidentali – pur non imponendone di proprie per non inimicarsi Mosca. La Georgia non ha inoltre ostacolato le compagnie russe desiderose di registrarsi nel Paese, anzi: il numero delle aziende russe è letteralmente esploso, così come gli Investimenti Diretti Esteri russi (Transparency, 2023). Infine, lo scorso maggio sono stati ristabiliti voli diretti tra Mosca e Tbilisi, fattore che potenzia ulteriormente gli scambi commerciali e che rende la Georgia ancora più attraente per i tanti russi che decidono di lasciare il loro Paese.

La posizione russa sulla questione del Nagorno-Karabakh

Mosca ha sempre avuto un ruolo di primo piano nel conflitto del Nagorno-Karabakh, guerra direttamente collegata all'URSS e al suo crollo. Fu Mosca, negli anni '20, ad assegnare l'enclave a maggioranza armena del Karabakh alla Repubblica Socialista Sovietica dell'Azerbaijan. La neonata Federazione Russa, poi, ha appoggiato l'Armenia nella prima guerra del Nagorno-Karabakh (1992-94), ritagliandosi successivamente un fondamentale ruolo di mediatore tra le parti, sia in ambito OSCE che autonomamente.

Durante gli anni '90, il conflitto ha “fornito alle autorità russe una leva di influenza sulle politiche dell'Armenia e dell'Azerbaijan, paesi ancora internamente piuttosto instabili, economicamente deboli e militarmente lontani dall'autosufficienza” (Souleimanov e Evoyan, 2021: 21). Mosca ha continuato negli anni a esercitare una sempre maggiore influenza verso l'Armenia; ad esempio, nel 2013 Mosca fece pressioni affinché Erevan entrasse nell'EAEU rinunciando a firmare l'Accordo di associazione con l'UE (Ghazaryan e Delcour, 2017). Allo stesso tempo, Mosca ha mantenuto una fitta relazione politica e commerciale con Baku. Nel periodo 2011-2020, la Russia ha fornito il 94% delle importazioni di armi dell'Armenia e il 60% di quelle dell'Azerbaijan, nonostante fosse il principale mediatore nel conflitto tra i due paesi (SIPRI, 2021).

Durante la seconda guerra del Nagorno-Karabakh del 2020, la Russia ha mantenuto sia il ruolo di mediatore tra le parti, fondamentale per il raggiungimento del cessate il fuoco, sia quello di protettore della popolazione (attraverso la missione di peacekeeping). Ciò nonostante, esso mostrava già dei segni importanti di discontinuità con il passato. Molti analisti armeni e internazionali hanno percepito un affievolimento del sostegno russo a Erevan durante i combattimenti mascherato dietro un principio di equidistanza. Negli anni successivi, Pashinyan ha più volte invocato l'intervento della CSTO a guida russa per respingere attacchi azeri sul suolo armeno, senza ricevere alcuna risposta (RFE, 2022). Infine nel 2023, la “distrazione” russa in Ucraina ha contribuito a lasciar spazio all'azione di forza di Baku, iniziata col blocco del corridoio di Lachin (impedendo di fatto ogni rifornimento di beni critici al Nagorno-Karabakh), culminata con il rovesciamento dell'autoproclamata Repubblica del Nagorno Karabakh e la sostanziale pulizia etnica

⁸ Nonostante la Georgia agisca “fully in accordance” con le sanzioni statunitensi (US Department of State, 2023) e si sia allineata con le sanzioni europee, Tbilisi è stata spesso accusata da funzionari ucraini ed occidentali di aver permesso pratiche di evasione delle sanzioni. Ad esempio, in un evento a luglio Jim O'Brien, coordinatore delle sanzioni presso il Dipartimento di Stato americano, ha accusato la Georgia e altri paesi come Turchia e Kazakistan di avere aiutato la Russia nell'eludere le sanzioni, riuscendo così ad importare microchip ed altri beni elettronici utili per la sua industria bellica. (ECFR, 2023)

dalla popolazione armena, fuggita in Armenia nel settembre 2023 (Iskandaryan, 2023). Certamente, un altro fattore chiave è giocato dalla relazione complicata tra Putin e Pashinyan; quest'ultimo, un giornalista salito al potere attraverso la "Rivoluzione di velluto" (una delle "rivoluzioni colorate" così invise a Mosca), è stato accusato recentemente da Mosca di aver compiuto "azioni ostili" quali l'adesione alla Corte penale internazionale (che ha emesso un mandato di arresto per Putin), un'esercitazione militare con gli Stati Uniti e l'invio di aiuti umanitari in Ucraina (Reuters, 2023). È in questo intricato contesto che si inserisce la (non)reazione russa all'operazione militare azera di settembre 2023: era chiaro che le forze di pace russe non avevano intenzione di intervenire di fronte all'offensiva azera per far cadere Stepanakert (Khankendi in azerbaijano). Sebbene la gran parte degli analisti sostenga che la fine del Nagorno-Karabakh armeno porterà a una diminuzione dell'influenza russa nel Caucaso del sud, il ruolo di Mosca subirà sì un ridimensionamento e dei cambiamenti, ma è lontano dallo scomparire.

Conclusioni

Questo excursus sul ruolo russo nel Caucaso del sud, seppur conciso, intende mostrare una tendenza delineatasi soprattutto negli ultimi cinque anni. La Russia sta sì vedendo la sua influenza diminuita, soprattutto in seguito all'operazione militare azera del 2023 e conseguente esodo degli armeni del Nagorno-Karabakh; questo sia per cause dirette (a seguito di precise politiche russe) che indirette (il rafforzamento di altri attori esterni o dinamiche legate all'invasione dell'Ucraina). Eppure, come evidenziato nei paragrafi precedenti, la permanenza di importanti leve politiche, economiche e militari rende molto difficile un totale disimpegno russo dalla regione.

Con la conquista azera nel Nagorno-Karabakh, sembra piuttosto che la Russia dovrà riorientare la propria posizione nel Caucaso meridionale, lasciando sempre più spazio ad altri attori esterni come Cina (German, 2022), Turchia e Iran (Iskandaryan, 2023). Le truppe russe di mantenimento della pace, che costituivano uno strumento per assicurare la dipendenza dell'Armenia dalla Russia, hanno perso la loro funzione. Da un lato, questo significa che l'Armenia cercherà di diversificare ulteriormente i suoi partner, anche se difficilmente potrà prescindere dalla Russia. Dall'altro, ci potrebbe essere un ulteriore miglioramento delle relazioni tra Azerbaigian e Russia, due democrazie illiberali che hanno molti interessi economici ed energetici in comune.

Concetti chiave

- Tradizionalmente, le tre repubbliche del Caucaso meridionale costituiscono una zona d'influenza di grande importanza strategica per Mosca e quasi una "periferia" della Federazione;
- Dopo la Rivoluzione di velluto in Armenia (2018), la seconda guerra del Nagorno-Karabakh (2020) e l'invasione russa dell'Ucraina (2022), il ruolo di Mosca nella regione come tradizionale protettore dell'Armenia ha iniziato a mostrare segni di cambiamento;
- Nonostante il ridimensionamento del ruolo russo causato soprattutto dalla fine del Nagorno-Karabakh armeno, un disimpegno della Russia nel Caucaso meridionale

è impensabile per il persistere di importanti leve economiche, politiche e di sicurezza.

Bibliografia

- Atasuntsev, A. (2023). *Long-Standing Ties Between Armenia and Russia Are Fraying Fast*. Consultabile su: <https://carnegieendowment.org/politika/90768>.
- Avdaliani, E. (2023). *Playing With Fire. Georgia's Cautious Rapprochement With Russia*. Carnegie Politika. Consultabile su: <https://carnegieendowment.org/politika/90246>.
- ECFR (2023). *Annual Council Meeting 2023*. Stoccolma, 7-8 giugno. Consultabile su: <https://ecfr.eu/event/annual-council-meeting-2023/>.
- Gavin, G. (2023). *We can't rely on Russia to protect us anymore, Armenian PM says – Politico*. September 13, 2023. Consultabile su: <https://www.politico.eu/article/we-cant-rely-russia-protect-us-anymore-nikol-pashinyan-armenia-pm/>.
- Ghazaryan, N. e Delcour, L. (2017). From EU Integration Process to the Eurasian Economic Union. The Case of Armenia. In: R. Petrov, P. van Elsuwege (a cura). *Post-Soviet Constitutions and Challenges of Regional Integration. Adapting to European and Eurasian integration projects*. London: Routledge.
- German, T. (2022). Russia and the South Caucasus. The China Challenge. *Europe-Asia Studies*, 74(9), pp. 1596-1615.
- Iskandaryan, A. (2023). *The South Caucasus between Putin and Erdoğan*. PONARS Eurasia Policy Memo No. 864 November 2023. Consultabile su: https://www.ponarseurasia.org/wp-content/uploads/2022/09/Peppm_864_Iskandaryan_November2023.pdf.
- International Republican Institute (IRI). (2023). *IRI Armenia Poll Shows Concerns over National Security, Sharp Divisions on Russia, Improving Relations with Turkey*. Consultabile su: <https://www.iri.org/news/iri-armenia-poll-shows-concerns-over-national-security-sharp-divisions-on-russia-improving-relations-with-turkey/>.
- Radio Free Europe (2022). *Armenian PM Attacks Russian-Led Alliance At Summit In Yerevan*. Consultabile su: <https://www.rferl.org/a/armenia-csto-pashinian-criticism/32145663.html>.
- Reuters (2023). *Russia protests to Armenia as tensions rise over disputed Caucasus region*. Consultabile su: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-issues-harsh-protest-armenia-over-range-unfriendly-actions-2023-09-08/>.
- SIPRI (2021). *Arms transfers to conflict zones. The case of Nagorno-Karabakh*. Consultabile su: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2021/arms-transfers-conflict-zones-case-nagorno-karabakh>.
- Souleimanov, E. e Evoyan, L. (2012). Two positions on the Nagorno-Karabakh war: Russian and Turkish (1990-1994). *Central Asia And The Caucasus*, 13(4).
- Tafuro Ambrosetti, E. (2018). *Building a sphere of influence in their backyard. A comparative analysis of Turkey's and Russia's soft power* [Ph.D. - Doctoral Program]. Middle East Technical University.

- Tafuro Ambrosetti, E. (2022). *Caucaso. In Armenia Putin non è più il benvenuto. ISPI commentary*. Consultabile su: <https://www.ispionline.it/en/publication/caucaso-armenia-putin-non-e-piu-il-benvenuto-36800>.
- TASS (2023a). *Azerbaijan and Russia increase trade turnover by 55.3% in January-April*. 17 May 2023. Consultabile su: https://tass.com/economy/1619151?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com.
- TASS (2023b). *Russia-Georgia trade turnover rises by almost 10% in January-September*. 19 October 2023. Consultabile su: <https://tass.com/economy/1693815>.
- Transparency International Georgia (2023). *Georgia's Economic Dependence on Russia Continues to Grow: January-June 2023*. Consultabile su: <https://www.transparency.ge/en/post/georgias-economic-dependence-russia-continues-grow-january-june-2023>.
- United States Department of State (2023). *2023 Investment Climate Statements: Georgia*. Consultabile su: <https://www.state.gov/reports/2023-investment-climate-statements/georgia/#:~:text=Growth%20and%20inflation%20are%20expected,favorably%20compares%20to%20regional%20peers>.

L'ATTIVISMO IRANIANO NEL CAUCASO MERIDIONALE: TRA SOFT POWER E HARD POWER

MICHELE BRUNELLI*

Introduzione

Il dinamismo delle relazioni internazionali in Medio Oriente, provocato dal progressivo allontanamento dell'interesse statunitense per l'area che ha caratterizzato le ultime due amministrazioni democratiche, quelle di Barak Obama (2009-2017) ed i primi anni di Biden, ha ravvivato la ricerca di nuovi assetti geopolitici anche nel Caucaso, complice qui pure la forzata assenza di Mosca, coinvolta nel conflitto con l'Ucraina¹. Ciò conferma, ancora una volta, l'assioma che in politica il vuoto assoluto non può esistere, ma questo viene sempre colmato da uno o più attori, siano essi statuali o meno. Il vuoto politico attrae inevitabilmente gli interessi nazionali delle potenze che ambiscono a giocare un ruolo rilevante, sia attraverso l'uso della forza, sia sempre più spesso, attraverso l'uso del *soft power*.

L'Iran, nonostante le enormi problematiche interne, di carattere economico, politico e sociale, si colloca oggi nel novero delle potenze regionali più dinamiche e resta comunque in grado di giocare un ruolo significativo plurimi scenari: sullo scacchiere del Vicino e Medio Oriente, ravvivato dalla crisi della Guerra del Sukkot del 7 ottobre 2023, agisce attraverso Hezbollah, che negli ultimi otto lustri ha rappresentato la sua lunga manus; all'interno del Golfo Persico, facendo leva sui gruppi combattenti zaiditi huthti nello Yemen e sulle comunità religiose sciite presenti nelle regioni orientali dell'Arabia Saudita, ma anche con un nuovo attivismo diplomatico verso Riyadh, nel tentativo di ricucire i rapporti interrotti nel 2016². L'obiettivo è riuscire a stemperare, almeno in parte, gli effetti degli Accordi di Abramo, i quali, oltre ad avere forti contenuti di carattere economico, hanno una chiara e palese funzione anti-iraniana. Un terzo importante scenario in quello che Teheran percepisce essere il suo near abroad, è quello caucasico, del quale condivide parte dei suoi confini settentrionali, avendo in comune una delle sue regioni storiche: l'Azerbaigian. Nell'odierna congiuntura politico-internazionale il

* Università degli Studi di Bergamo.

¹ Il Caucaso, con le sue fratture sistemiche e gli Stati *de facto* creati da Mosca, fungono oggi da preziosa retrovia per il conflitto est-europeo, come il progetto per la realizzazione della base navale a Ochamchire in Abkhazia palesemente dimostra. Si veda: «Участие в Союзном государстве отвечает интересам Абхазии» [“La partecipazione allo Stato dell'Unione è nell'interesse dell'Abkhazia”], *Izvestija*, 5 ottobre 2023; <https://iz.ru/1583490/valentin-loginov/uchastie-v-soiuznom-gosudarstve-otvechaet-interesam-abkhazii>

² Sin dalla rivoluzione iraniana del 1979 i rapporti tra Teheran e Riyadh sono stato caratterizzati da una profonda instabilità: ai diversi tentativi di riavvicinamento sotto le presidenze di Rafsanjani (1989-1997) e di Khatami (1997-2005) sono andati alternandosi periodi di grande tensione, a partire dall'Amministrazione Ahmadinejad e la ripresa del suo piano nucleare, alle cosiddette primavere arabe del 2011, sino alla rottura delle relazioni diplomatiche avvenuta nel 2016, a causa delle proteste della comunità sciita nelle regioni orientali dell'Arabia Saudita, che condussero all'arresto e poi alla condanna alla pena capitale di uno dei leader principali della comunità: Nimr al-Nimr. Si vedano: Wehrey, F. (2009), *Saudi Iranian Relations Since the Fall of Saddam: Rivalry, Cooperation, and Implications for U.S. Policy*, Santa Monica: RAND Corporation; Keynoush B. (2016), *Saudi Arabia and Iran: Friends or Foes?* London: Palgrave; Shine S., Y. Guzansky (2023). *Iran and Saudi Arabia Renew Relations*. Tel Aviv: Institute for National Security Studies.

conflitto nel Nagorno-Karabakh è percepito come un pericoloso elemento di destabilizzazione e pertanto Teheran opera per una de-escalation.

Gli interessi iraniani nel Caucaso

La temporanea distrazione di Mosca verso la Transcaucasia provocata dall'enorme sforzo bellico richiesto dalla campagna ucraina ha sicuramente favorito la postura iraniana in quello che possiamo definire il terzo scenario del suo vicino estero sul quale Teheran cerca e vuole esercitare la propria influenza. Il Caucaso, e con esso l'immensa regione centro-asiatica, rappresenta una importantissima opportunità economica per l'Iran, i cui mercati sono visti come uno strumento per alleviare le conseguenze dell'embargo, ridando così ossigeno all'asfittica economia iraniana. Ma quei paesi rappresentano anche uno sbocco politico importante, permettendo a Teheran di sottrarsi all'isolamento internazionale nel quale è stato relegato, affrancandosi dalla sindrome dell'accerchiamento che da anni domina il sentire collettivo iraniano. Se letto in questa dinamica, ben si comprende l'opposizione di Teheran alla realizzazione del corridoio di Zangezur che, nella strategia di Baku, dovrebbe collegare il territorio della madrepatria all'exclave del Naxçıvan, il quale, costeggiando il confine armeno-iraniano, potrebbe ostacolare il traffico di merci sull'asse nord-sud e impedire all'Armenia di continuare a giocare il ruolo prezioso di ponte per le merci iraniane che, attraverso i porti strategici della Georgia, possono raggiungere l'Europa. La contrarietà al progetto non ha solo finalità pratiche, ma cerca di ostacolare, anche sul piano ideologico, la forte intesa tra Turchia e Azerbaigian, che vedono proprio in quel progetto lo strumento politico per rilanciare il grande sogno panturanico (Muhieddin, 1921; Carteny, 2023): l'unità dei popoli di lingua e cultura turcica, dallo stretto dei Dardanelli, attraversando il Sır Dāryā, sino al cuore dell'Asia Centrale. Sogno ricorrente del nazionalismo turco di inizio Novecento, oggi trova rinnovato vigore nella retorica del presidente azerbaigiano Aliyev, il quale ha asserito che il corridoio avrà l'ambizioso e meritorio compito di "unire l'intero mondo turco" (Azərtağ, 2021), valorizzandone l'affinità culturale e promuovendo la solidarietà politica di tutti i popoli che lo compongono.

L'Iran considera questo approccio pericolosamente nazionalistico e quindi ne identifica una minaccia di carattere geopolitico, tenuto conto che il 16% della popolazione della Repubblica Islamica è di etnia azeri³. In realtà si tratta di un pericolo del tutto inconsistente, ma sfruttato abilmente dalla propaganda nazionale. Infatti gli azeri che vivono in Iran sono più numerosi dell'intera popolazione dell'Azerbaigian. Sono in molti a Teheran e tra la diaspora iraniana a pensare che alcuni territori del Caucaso meridionale e dell'Asia Centrale, tutti appartenuti all'ex Unione Sovietica, debbano tornare a far parte dell'Iran, riacquisendo quei territori che un tempo componevano l'Impero safavide. E proprio cavalcando questo sentimento nella campagna presidenziale del 2013 l'ayatollah Mohammad Bagher Kharrazi aveva promesso il reintegro nei confini del paese in caso di sua vittoria del Tagikistan, dell'Armenia e di Baku. Una proposta preceduta da un'altra,

³ Iran data Portal, *Statistical Yearbook 2016-2017 (1395)*, ultimi dati ufficiali disponibili, <https://irandataportal.syr.edu/wp-content/uploads/Population-3.pdf> (in farsi). Molte delle più alte personalità della repubblica islamica sono di origine azeri, a partire dalla Guida Suprema 'Ali Khamenei, il quale nonostante sia nato a Mashhad, i genitori erano di Tabriz, città dell'Azerbaigian iraniano orientale, Mir-Hossein Mousavi, Primo Ministro tra il 1981 e il 1989; Sadeq Mahsouli, già Ministro degli Interni (2008-2009) e Yahya Rahim Safavi, Comandante dei *Sepāh-e Pāsdārān* tra il 1997 e il 2007.

rilanciata dal giornale ultraconservatore iraniano Kayhan, di indire addirittura un referendum in Azerbaigian per far decidere alla popolazione locale se tornare o meno a far parte della repubblica degli ayatollah.

Azerbaigian e Israele: un nuovo asse anti iraniano?

La valenza geopolitica del corridoio ed i suoi potenziali ricaschi sulla sicurezza iraniana riguarda più pragmaticamente l'intensa collaborazione strategica tra l'Azerbaigian e Israele. Fondamentale da un punto di vista militare, poiché – insieme a quello turco – l'aiuto militare di Gerusalemme ha consentito la schiacciante vittoria di Baku sull'Armenia nel conflitto del Nagorno-Karabakh del 2000, oggi essa permette anche al governo israeliano di poter disporre di avamposti per le attività di intelligence ai confini della Repubblica Islamica. Un ulteriore significativo passo verso il consolidamento delle relazioni è stato fatto nel marzo del 2023, con l'apertura della rappresentanza diplomatica azerbaigiana a Tel Aviv, primo paese a maggioranza sciita benché costituzionalmente laico, ad intrattenere rapporti ufficiali con Israele. Il risultato conseguito è il frutto di un lento ma costante avvicinamento, fatto di reciproci interessi, siano essi economici, soprattutto in campo militare⁴, che politici, basati sulla diffidenza dell'uno e sulla palese ostilità dell'altro nei confronti di Teheran. La posizione geografica dell'Azerbaigian è stata sicuramente uno dei fattori più rilevanti dell'avvicinamento tra i due Stati, tanto da indurre l'Amministrazione statunitense ad affermare che “con l'accordo gli israeliani hanno comprato un aeroporto e questo si chiama Azerbaigian” (Haaretz, 2010). Nulla di più vicino alla realtà, come chiosava il quotidiano *Jomhuri-e Eslami*: “Le attività di Israele e la sua presenza in Azerbaigian sul confine settentrionale dell'Iran hanno lo scopo di fare pressioni sull'Iran e condurre attività di sicurezza e intelligence contro di esso /.../ e preparare il bombardamento contro gli impianti atomici persiani” (JCPA, 2013). Secondo la prospettiva iraniana, Baku diventava il trampolino di lancio per gli israeliani, per le loro attività di spionaggio e l'assassinio di scienziati nucleari iraniani.

Nonostante ciò, l'approccio degli Ayatollah verso il conflitto del Karabakh è sempre stato prudentiale. Pur sostenendo di fatto l'Armenia, Teheran ha evitato prese di posizione rodomontiche. Ciò senza dubbio anche a causa della decisione del primo ministro armeno Nikol Pashinyan di stabilire relazioni diplomatiche con Israele, sebbene l'aperto sostegno militare di quest'ultimo al governo di Baku. Sicuramente l'esito della guerra dei 44 giorni del Nagorno-Karabakh ha indebolito fortemente la posizione dell'Iran nel Caucaso meridionale e provocato ricadute economiche negative. Il ché ha spinto Teheran ad agire su un duplice binario: da un lato utilizzando il proprio *soft power* per mantenere un certo grado di influenza nella regione; dall'altro utilizzando metodiche

⁴ Significativa a tal riguardo può considerarsi l'analisi sui contratti per la Difesa tra l'Azerbaigian e Israele. Già nel 2012, in direzione di colmare una arretratezza tecnologica strutturale nel settore militare Baku firmava un accordo dal valore di 1,6 miliardi di dollari che prevedeva la vendita di sistemi di sicurezza anti-aerei e droni, missili anticarro “Spike”, mortai 120 mm “Cardom”, una dozzina di “Droni” e missili terra-aria, il sistema di difesa Barak-8. L'acquisto più enigmatico, in relazione alle smentite azerbaigiane, fu però quello di missili Gabriel. Utilizzati dalla marina israeliana, si tratta di missili antinave. E certo questi ultimi non possono essere usati contro l'Armenia, che non ha sbocchi sul mare, ma avrebbero una chiara funzione anti-iraniana. Si veda: “Israel Signs \$1.6 Billion Arms Deal With Azerbaijan”, *Haaretz*, 26 February 2012, <https://www.haaretz.com/1.5190757> e “Azerbaijan's Israeli Weapons: A Lot For Armenia, But A Little For Iran, Too?”, *Eurasianet*, 12 April 2012, <https://eurasianet.org/node/65258>

non convenzionali, finalizzate ad esercitare una pressione costante sull'Azerbaijan. Riguardo a queste ultime si è recentemente notato un pericoloso attivismo da parte dell'intelligence iraniana. Lungo tutto il corso del 2023 le forze di sicurezza azerbaigiane hanno arrestato una sessantina di persone accusate di far parte di una rete spionistica di Teheran o di promuovere la propaganda iraniana, nello sforzo di "rovesciare il governo secolare di Baku" (RFE/RL, 2023; I24News, 2023), azioni in apparenza volte a garantire la sicurezza dello Stato da un pericolo contingente, come comproverà qualche mese dopo gli arresti il fallito attentato all'ambasciata israeliana a Baku (ToI, 2023). Sulla base di un retaggio storico-culturale e religioso comuni, il *soft power* di Teheran verso l'Azerbaijan si indirizza prevalentemente verso tre specifiche direttrici: istruzione, per mezzo di specifici accordi con università azerbaigiane e di un intenso programma di scambio e accoglienza di studenti azerbaigiani in Iran, grazie a generose borse di studio messe a disposizione dal governo di Teheran; religioso: l'Iran tende ad ospitare e a formare i leader religiosi sciiti azerbaigiani nei suoi seminari. Grazie all'apprendimento della lingua farsi, questi saranno poi capaci di tradurre testi religiosi in azero e diffondere così una certa retorica ed esegesi funzionale agli Ayatollah iraniani. In ultimo si cerca di agire entro la sfera più generale della cultura, attraverso la promozione delle principali feste religiose sciite (Valiyev, 2017; Mozaffari e Akbar, 2023;). Sembra plausibile ritenere che nel prossimo futuro Teheran farà sempre più leva su questi tipi di approcci, sebbene ben contrastati dall'Azerbaijan, piuttosto che schierarsi apertamente contro Baku, o di minacciare uno scontro diretto, come ventilato da alcuni analisti. Ciò a causa delle difficoltà strutturali che il regime sta oggi vivendo. L'imperante crisi economica⁵ provocata dal ritiro unilaterale statunitense dagli accordi sul nucleare che di fatto hanno reintrodotto un forte regime sanzionatorio, la crisi sanitaria diffusa, a causa della pandemia da COVID-19, aggravata dalla mancanza di medicinali e vaccini per l'embargo, unitamente ad una profonda crisi sociale, estremizzata dalle due situazioni precedenti e precipitata all'indomani dell'arresto e della morte violenta di Masha Amini nel settembre del 2021, rendono oggi il sistema della Repubblica Islamica assai fragile. Una fragilità ancor più grave se si tiene in debito conto il problema della successione di 'Ali Khamenei, l'ottantaquattrenne Guida Suprema, da tempo malato. Sarà sul nome del futuro Rahbar-e Mo'azem che si giocheranno non solo le sorti del popolo iraniano, ma anche quelle dell'intero scacchiere caucasico e del Golfo, oggi sempre più arabo che persico, in termini di influenza e di potere.

Conclusioni

In funzione di rendere quanto più stabile almeno le regioni ai suoi confini settentrionali, si ritiene che Teheran prediligerà azioni diplomatiche, anche in contrapposizione alla violenza dilagante nello scenario europeo-medio orientale, cercando di riprendere un certo protagonismo politico per mezzo di una politica di mediazione, pur non abbandonando l'approccio sotterraneo di *hard power*, demandato a

⁵ Assai diversificati sono i dati sull'inflazione iraniana. Dalla reintroduzione dell'embargo da parte dell'Amministrazione statunitense nel 2019, la Banca Centrale e il Ministero dell'Economia hanno smesso di rilasciare dati economici regolari e precisi e il Centro di statistica iraniano è diventato il principale ente ufficiale designato a pubblicare dati. Quelli ufficiali riportano un tasso pari al 44,9% (<https://www.amar.org.ir/english/Main-Indicators>), mentre quello inerente la disoccupazione si attesta attorno all'8,5%, sebbene statistiche indipendenti lo facciano salire per il 2023 a quasi il 40%. <https://www.statista.com/outlook/co/socioeconomic-indicators/employment/iran>

gruppi o frange eterodirette. Sull'opera di dialogo, significativo è stato l'incontro nell'ottobre del 2023 a Teheran dei ministri degli esteri armeno, azerbaigiano, turco, russo e iraniano, sulla base della piattaforma di dialogo del Caucaso meridionale 3+3⁶, nell'alveo di un summit svoltosi nel dicembre del 2021 a Mosca. Si è trattato del primo incontro diretto tra il Ministro degli Esteri armeno Ararat Mirzoyan e il suo omologo azerbaigiano Jeyhun Bayramov, dopo la rapida offensiva militare dell'Azerbaigian che ha portato alla riconquista della regione contesa. Ma la reale valenza politica è ascrivibile al dinamismo iraniano e soprattutto all'approccio tenuto per individuare una soluzione duratura al conflitto, quasi esclusivamente di carattere economico-commerciale, che passa attraverso la creazione di reti di trasporto stradale e ferroviario nella regione caucasica e lo sviluppo di corridoi di trasporto nord-sud ed est-ovest nell'area, quali basi per una più intensa cooperazione economica. Alla luce della crisi economica iraniana, pare un approccio più volto a soddisfare le esigenze e gli interessi nazionali iraniani che di sicurezza regionale, cercando di stabilizzare l'economia interna a parziale beneficio della crisi sociale in atto. Ancora una volta l'Iran si dimostra un abile giocatore di scacchi, non a caso profondamente radicati nella cultura persiana sin dai tempi della dinastia sasanide, noti come chatrang. Nell'ambito della più ampia strategia elaborata dal Governo iraniano, che va sotto il nome di Sanad-e Cheshm Andaz-e Bist Saleh, la "Visione nazionale ventennale" (Madarshahi, 2012; Jones, 2020) il *soft power* diviene un elemento essenziale per il raggiungimento e la realizzazione degli interessi nazionali della teocrazia iraniana, basati sull'identità islamica e rivoluzionaria del Paese e visto come strumento efficace per combattere quella che la stessa élite a Teheran definisce la *jang-e narm*, una *soft war*, una guerra morbida contro l'Occidente (Khamenei, 2018). A tal fine tutti gli scacchieri, da quelli più caldi del Medio Oriente con Hezbollah e Hamas, ai teatri confessionali come quelli nelle regioni della penisola arabica orientale (Al-Qatīf) e meridionale (Yemen), così come l'Asia Centrale e soprattutto il Caucaso, sono strumentalmente sfruttati per questo conflitto asimmetrico e dai plurimi aspetti, le cui strategie vanno dal sostegno ai gruppi militanti ad una azione politico-diplomatica anche di risoluzione dei conflitti. Tutto volto al perseguimento di una posizione egemonica, ora più che mai, con Israele impegnato in un conflitto militare asimmetrico e una diatriba politica internazionale che ne stigmatizzano l'eccessiva reazione; con Mosca alle prese con la crisi ucraina e con Washington che si appresta ad una competizione elettorale interna assai complessa, i cui risultati, se prevedibili, porteranno ad un ulteriore riequilibrio (o squilibrio) di potere su questi diversi scenari regionali.

Concetti chiave

- Gli interessi iraniani nel Caucaso sono funzionali a svincolarsi dalla sindrome dell'accerchiamento e a dare ossigeno all'economia nazionale, fiaccata dall'embargo internazionale; pertanto, sono contrari al progetto del corridoio di Zangezur;
- L'Iran si opporrà a qualsiasi cambiamento geopolitico nel Caucaso ed è favorevole ad una de-escalation;

⁶ Assente in questo specifico contesto è stata la Georgia. Particolare il suo ruolo nell'assetto delle relazioni con l'Iran. La sua vicinanza agli USA e i contrasti con Mosca, – rispettivamente oppositori ed alleato del regime degli Ayatollah – rendono Tblisi un attore poco affidabile.

- Gli strumenti utilizzati da Teheran per riaffermare la propria egemonia nell'area sono sia di *soft power* che di *hard power*;
- Il timore geopolitico principale percepito dall'Iran nell'area è l'alleanza strategica tra l'Azerbaijan e Israele.

Bibliografia

- Ayatollah Khamenei (2018). “The U.S. Opposes Anything that Will Make Iran Powerful”. <http://english.khamenei.ir/news/5991/The-U-S-opposes-anything-that-will-make-Iran-powerful>.
- Azərtağ (2021). “Zangazur corridor to unite Turkic world. President Aliyev”. Consultabile su: https://azertag.az/en/xeber/zangazur_corridor_to_unite_turkic_world_president_aliyev-1746581.
- Carteny, A., Pizzolo, P. (a cura) (2023). *Il pan-nazionalismo in Eurasia e il mito del Turan. Protagonisti, correnti ideologiche ed espressioni intellettuali*. Roma: Aracne.
- Haaretz (2010). *Azerbaijan Granted Israel Access to Air Bases on Iran Border*. Consultabile su: <https://www.haaretz.com/1.5209546>.
- I24News (2023). *Azerbaijan arrests 39 people in connection to Iran’s ‘espionage network’*. Consultabile su: <https://www.i24news.tv/en/news/middle-east/iran-eastern-states/1675255332-azerbaijan-arrests-39-people-in-connection-to-iran-s-espionage-network>.
- JCPA – Jerusalem Center For Public Affairs (2013). *Iran Fears Growing Israel-Azerbaijan Cooperation*. Consultabile su: <https://jcpa.org/article/iran-fears-growing-israel-azerbaijan-cooperation/>.
- Jones, S.G. (2020). *Containing Tehran. Understanding Iran’s Power and Exploiting Its Vulnerabilities*. Lanham: Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Keynoush, B. (2016). *Saudi Arabia and Iran. Friends or Foes?* London: Palgrave.
- Madarshahi M.S. (2012). Iran’s “Twenty-Year Vision Document”. An Outlook on Science and Technology. *Iranian Studies*, 45(5), pp. 619-643.
- Mozaffari A., A. Akbar (2023). Iran’s soft power in Azerbaijan. Shifting cultural dynamics in the post-Soviet era. *International Journal of Cultural Policy*, 29(6), pp. 667-685.
- Muhieddin, A. (1921). *Die Kulturbewegungen im modernen Türkentum*, Lipsia: J.M. Gebhardt’s Verlag.
- ToI – The Times of Israel (2023). *Iran behind failed attack on Israeli embassy in Azerbaijan, foreign minister says*. Consultabile su: <https://www.timesofisrael.com/iran-behind-failed-attack-on-israeli-embassy-in-azerbaijan-foreign-minister-says/>
- RFE/RL’s Radio Farda (2023). *Azerbaijan Says It Has Detained 20 People For Allegedly Promoting Iranian Propaganda*. Consultabile su: <https://www.rferl.org/a/azerbaijan-arrests-iranian-propaganda/32370865.html>.
- Shine, S., Guzansky, Y. (2023). *Iran and Saudi Arabia Renew Relations*. Tel Aviv: Institute for National Security Studies.
- Valiyev, A. (2017). Iranian soft power in Azerbaijan. Does religion matter? In A. Jödicke (a cura). *Religion and Soft Power in the South Caucasus*. New York: Routledge.

Wehrey, F. (2009). *Saudi Iranian Relations Since the Fall of Saddam. Rivalry, Cooperation, and Implications for U.S. Policy*. Santa Monica: RAND Corporation.

IL CAUCASO MERIDIONALE NELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELLA TURCHIA

NICOLÒ RASCAGLIA*

Introduzione

L'apertura della scatola caucasica derivata dalla dissoluzione dell'URSS ha posto la Turchia di fronte alla necessità di rifondare la propria politica estera verso i c.d. Stati di Nuova Indipendenza (SNI) nel Caucaso meridionale: Armenia, Georgia e Azerbaigian. Accantonate le velleità legate ad una politica di potenza dei primi anni '90 – che aveva alimentato la competizione specialmente con la Federazione Russa - Ankara ha adottato una postura regionale non interventista, più in linea con i tradizionali dettami della politica estera kemalista, e avviato un percorso di cooperazione piuttosto che di confronto diretto con Mosca. Ciononostante, pur riconoscendo implicitamente alla Russia un ruolo egemone nel Caucaso, la Turchia ha portato avanti una propria agenda basata sullo sviluppo di progetti energetico-infrastrutturali e di cooperazione nel settore della difesa. Nell'ultimo quindicennio, Ankara è stata in grado di accrescere il proprio peso diplomatico ed economico nello scacchiere caucasico a discapito di Mosca, senza tuttavia innescare crisi significative con essa. Asse portante di questa politica regionale è stato il rafforzamento della partnership economica e militare con l'Azerbaigian, volano di un progetto di connettività trans-continentale che coinvolge anche la Georgia, attore ad oggi imprescindibile per la realizzazione delle ambizioni turche. Anello debole di questa politica, le relazioni fra la Turchia e l'Armenia, nonostante alcuni segnali di apertura, sono rimaste congelate dal '93 e ulteriormente avvelenate dal sostegno turco a Baku nel conflitto in Nagorno-Karabakh. Proprio i recenti sviluppi di questo decennale conflitto etno-territoriale aprono spazi di manovra ma anche insidie per i decisori politici turchi.

La politica estera turca verso il Caucaso meridionale

Fin dall'indipendenza dei tre stati caucasici, la proiezione regionale del Paese della mezzaluna è stata segnata da due elementi in aperta conflittualità fra loro: da un lato, la naturale intesa con l'Azerbaigian, sulla quale Ankara ha costruito la base della propria politica regionale in linea con lo slogan politico coniato negli anni '90 "bir millet, iki devlet" ["una nazione, due stati"]; dall'altro, il congelamento dei rapporti con l'Armenia (Aydin, 2007). Lungi dall'essere limitati alle affinità etno-linguistiche, i rapporti con l'Azerbaigian rappresentano oggi più che un semplice sodalizio, configurandosi come un'alleanza a tutti gli effetti. L'asse Ankara-Baku si dipana lungo direttrici energetiche e securitarie tra loro interconnesse. La dimensione energetica è di gran lunga quella dalla quale Ankara ha tratto maggiore beneficio: facilitata dalla sottoscrizione del c.d. "accordo del secolo" nel 1994 e dalla decisione azera di sfruttare i propri cospicui giacimenti gasieri, la Turchia ha impostato una politica energetica basata sull'avanzamento di un ruolo di corridoio di transito energetico fra est e ovest, vale a dire fra i mercati europei e le ricche risorse caucasiche e centroasiatiche (Frappi, 2008). Questa politica si è tradotta nella sottoscrizione di accordi per la realizzazione di gasdotti di provenienza caspica che

* Sapienza Università di Roma, Centro Studi Geopolitica.info.

hanno contribuito sensibilmente alla differenziazione delle fonti d'approvvigionamento gassiere turche – largamente dipendenti dalla Russia - e all'incremento della salienza strategica turca agli occhi di Bruxelles (Erdogdu, 2014). Sin dai primi anni Novanta e dai primi accordi per l'addestramento e la formazione delle forze armate azerbaigiane, alla cooperazione nel settore dell'energia è corrisposto un incremento della cooperazione nel settore della difesa, ulteriormente rafforzatosi dopo il 2001 con la firma di un protocollo per lo sviluppo e l'addestramento della 5° armata regionale di Nakchivan e di vari protocolli aggiuntivi per l'invio di aiuti economici e di equipaggiamento militare (Tuna, 2023). Il culmine della cooperazione militare è giunto il 16 agosto del 2010, con la firma di un *Accordo di Partnership Strategica e Mutua Assistenza* che conteneva clausole tipiche di un'alleanza militare¹ e si poneva in linea di continuità con l'adeguamento delle forze armate azeri agli standard della NATO.

L'alleanza con l'Azerbaijan, se da un lato ha offerto utili dividendi per la proiezione regionale di Ankara, dall'altro ha avuto ricadute negative nelle relazioni con l'Armenia: la decisione di offrire sostegno diplomatico a Baku nel conflitto in Nagorno-Karabakh ha infatti generato la rottura delle relazioni con Erevan e la chiusura delle frontiere fra i due paesi dall'aprile del '93. A questo clima di tensione si somma poi la sempre aperta ferita legata alla memoria storica del genocidio del 1915, ostacolo ancora oggi quasi insormontabile verso la normalizzazione dei rapporti diplomatici e la riconciliazione dei due popoli. Il congelamento dei rapporti con l'Armenia ha avuto evidenti ricadute sulla più ampia politica caucasica della Turchia, ufficialmente guidata dal mantra “zero problemi con i vicini”, ma all'atto pratico inefficace e contraddittoria dinanzi al tentativo di bilanciare i tentativi di rapprochement con Erevan con l'alleanza strategica con Baku. È in quest'ottica che va letto il fallimento di iniziative come i protocolli di Zurigo del 2009, apice di un processo iniziato nel 2008 ma naufragato già nell'aprile del 2010 (Frappi, 2022). La chiusura della frontiera turco-armena ha naturalmente favorito lo stabilimento di relazioni cordiali fra la Turchia e la Georgia, paese geograficamente indispensabile alla luce del progetto di connettività energetico-infrastrutturale con l'Azerbaijan. Così come con Baku, anche con Tblisi Ankara ha sviluppato una partnership strategica che ha come suoi imperativi il mantenimento della sicurezza regionale, il sostegno all'integrità territoriale georgiana e il sostegno diplomatico alle aspirazioni euro-atlantiche, obiettivi ulteriormente ribaditi con la nota dichiarazione di Trabzon dell'8 giugno 2012 e dalla creazione del forum tripartito con l'Azerbaijan (Turkish MFA, 2012).

Le implicazioni del coinvolgimento turco nel conflitto in Nagorno-Karabakh

Se fino al 2020 la Turchia ha optato per una politica caucasica bilanciata, volta allo stabilimento e al rafforzamento della propria alleanza con l'Azerbaijan ma anche al mantenimento del dialogo regionale con la Federazione Russa, la Guerra dei 44 giorni e

¹ Particolarmente rilevante l'art. 2 dell'accordo, il quale stabilisce che “*nell'eventualità di un attacco armato o aggressione militare da parte di uno stato terzo o un gruppo di paesi, le Parti accettano di fornire mutua assistenza prendendo tutte le misure necessarie all'interno della cornice delle loro possibilità, incluso l'impiego dei loro mezzi militari, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite*” (UN Library, 2010).

le sue conseguenze hanno amplificato tale postura e le sue latenti contraddizioni, aprendo al tempo stesso inedite opportunità per avanzare gli interessi turchi nella regione.

Anche se quantitativamente limitato², il sostegno militare turco alle forze armate azerbaigiane nel conflitto con le truppe armene dell'Artsakh - divenuto mediaticamente celebre grazie all'impiego dei droni Bayraktar TB2 - si è rivelato decisivo per il successo di Baku (Anadolu Agency, 2020). Dinanzi alla vittoria azerbaigiana, i decisori politici turchi hanno optato per una strategia cauta, incentrata sul rafforzamento dell'alleanza con l'Azerbaigian e sul mantenimento del dialogo con le altre due potenze regionali: Mosca e Teheran. Questa strategia si è tradotta, da un lato, nella sottoscrizione della "Dichiarazione di Shusha sull'Alleanza", accordo di vasta portata volto al rinsaldamento della cooperazione multidimensionale con Baku³ (Azeri MFA, 2021); dall'altro, nel rilancio del principio di regional ownership con la Russia, rappresentato dal progetto di forum di cooperazione 3+3 coinvolgente anche l'Iran (Reuters, 2021). Ciononostante, così come le passate iniziative volte al dialogo e alla riappacificazione regionale, anche quest'ultimo modello presenta elementi contraddittori dati dalla reticenza georgiana nel dialogare con Mosca e da quella armena nell'affidarsi alla mediazione delle altre potenze coinvolte⁴ (Agenda.Ge, 2023).

La tragica risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh ha aperto anche inediti spazi di manovra per la Turchia: con la sottoscrizione della "Dichiarazione di Shusha", Ankara e Baku si sono fatte aperte sostenitrici della realizzazione di un progetto di collegamento diretto con l'exclave azera di Nakhchivan attraverso il c.d. "corridoio di Zanghezur"⁵, che si estenderebbe attraverso la provincia meridionale di Syunik in Armenia. Le implicazioni di questo progetto vanno al di là del semplice ricongiungimento territoriale azero: la realizzazione del progetto permetterebbe alla Turchia di stabilire un corridoio infrastrutturale diretto est-ovest in grado di collegare l'Anatolia al resto del mondo turco, aggirando dunque i vincoli geografici rappresentati dalla Georgia e dall'Armenia. Il progetto, tuttavia, presenta non poche incognite: in assenza di una chiara presa di posizione da parte di Mosca - impegnata in un complesso processo di ridefinizione dei propri rapporti con l'Armenia - Erevan e Teheran hanno già espresso la loro contrarietà a un progetto che presenterebbe significativi rischi di sicurezza e comporterebbe un ridimensionamento di sovranità (Asbarez, 2021). Inoltre, se l'esito del conflitto in Nagorno-Karabakh aveva aperto spiragli per una possibile pacificazione tra armeni, azerbaigiani e turchi, le continue violazioni da parte di Baku dello spazio aereo armeno e la risolutezza di Aliyev nel voler risolvere la questione del corridoio "che l'Armenia lo

² Ben più rilevanti dei droni turchi sono state le forniture di armi provenienti da Israele, testimonianza anche della nuova centralità strategica dell'Azerbaigian in funzione anti-iraniana. Nel periodo 2016-2020, il 69% delle importazioni di armi di Baku è stata di provenienza israeliana, superando perfino la concorrenza russa.

³ L'accordo ha una portata molto vasta, spaziando dalla cooperazione per "costruire e modernizzare le rispettive forze armate" a quella energetica, infrastrutturale, economica ed umanitaria (Azeri MFA, 2021).

⁴ La piattaforma di dialogo è stata peraltro criticata da Washington: nell'ottobre del '21 il Segretario della Difesa USA, Lloyd Austin - nel corso di una sua visita a Tbilisi - ha affermato che *"la Russia dovrebbe preoccuparsi di onorare gli impegni presi con il cessate il fuoco del 2008, prima di proporre nuove piattaforme di dialogo"* (US Department of Defense, 2021)

⁵ Il testo dell'accordo menziona esplicitamente la possibilità di sviluppare la connettività tra l'enclave azera di Nakhchivan e il resto del territorio dell'Azerbaigian, coerentemente con le previsioni contenute nell'ultima clausola - non vincolante - del testo del cessate il fuoco siglato tra Armenia, Azerbaigian e Russia il 9 novembre 2020, che recita: *"Previo accordo tra le parti, sarà assicurata la costruzione di nuove comunicazioni di trasporto per collegare la Repubblica autonoma di Nakhchivan con le regioni occidentali dell'Azerbaigian"* (Kremlin, 2020).

voglia o no” lasciano intravedere concrete possibilità che il conflitto possa riaccendersi, specialmente ora che la Federazione Russa, impegnata nel conflitto in Ucraina, non sembra essere disposta ad intervenire in favore di Erevan (AzTV, 2021; Frappi, 2023). È di fronte a questa evenienza – che altererebbe in profondità l’equilibrio di forze nel Caucaso meridionale - che la Turchia sarebbe chiamata a prendere una posizione più definita a livello regionale, anche in aperto contrasto con Mosca e Teheran.

Conclusioni

Logiche securitarie ed energetiche hanno fino ad oggi plasmato la politica caucasica della Repubblica di Turchia. Negli ultimi tre decenni, la strategia turca ha poggiato le sue basi sull’alleanza con l’Azerbaigian, manifestasi con l’Accordo di Partnership Strategica e Mutua Assistenza del 2010 e confermata dalla Dichiarazione di Shusha del 2021, entrambi frutto del sostegno diplomatico e militare turco nel conflitto in Nagorno-Karabakh. Conversamente, la scelta di campo in favore di Baku ha generato un sostanziale congelamento delle relazioni con l’Armenia, spingendo naturalmente Ankara ad incrementare la cooperazione con la Georgia nel duplice tentativo di arginare l’influenza russa e di garantire l’operabilità dei propri disegni di connettività interregionale. Parimenti, la Turchia ha optato per mantenere aperto il dialogo con Mosca, conscia del fatto che solo una politica di conciliazione e compromesso avrebbe potuto garantire il successo delle proprie iniziative regionali, spesso in competizione con i desiderata del Cremlino. Ciononostante – dinanzi all’apparente risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh, questa ambivalente politica risulta essere sempre meno percorribile: i venti di guerra che sembrano continuare a soffiare tra armeni e azerbaigiani, l’aumento dell’insicurezza iraniana lungo il confine settentrionale e l’erosione del primato russo potranno spingere Ankara verso una postura meno accorta e più in linea con le tradizionali logiche di potenza.

Concetti chiave

- la fine dell’ordine bipolare ha imposto alla Turchia un profondo ripensamento della sua politica caucasica;
- il perseguimento, negli anni ‘90, di una politica estera votata all’ avanzamento del c.d. “Turkish model” come modello di sviluppo alternativo per gli SNI nel Caucaso Meridionale ha aumentato la competizione fra la Turchia e la Russia, spingendo i decisori politici ad Ankara a trovare un modus vivendi con Mosca nella regione;
- parallelamente alla cooperazione/competizione con la Federazione Russa, la Turchia ha sviluppato solide relazioni con l’Azerbaigian e la Georgia nel campo energetico e della sicurezza. Al contrario, i rapporti turco-armeni sono rimasti congelati fin dall’inizio degli anni ‘90;
- Il successo azero nel conflitto in Nagorno Karabakh, unito alle incognite future della guerra russo-ucraina, spingerà eventualmente la Turchia a dover rimodulare la propria ambivalente politica estera nel tentativo di capitalizzare gli utili dividendi politici ottenuti fino ad ora.

Bibliografia

- Agenda.ge (2023). *Foreign office. Georgia won't attend 3+3 format meeting in Tehran*. Consultabile su: <https://agenda.ge/en/news/2023/3944>.
- Anadolu Agency (2020). *Azerbaijan to purchase combat drones from Turkey*. Consultabile su: <https://www.aa.com.tr/en/economy/azerbaijan-to-purchase-combat-drones-from-turkey/1885986>.
- Asbarez, (2021). *Yerevan Refutes Aliyev's Claim of Establishing Nakhichevan Corridor*. Consultabile su: <https://asbarez.com/yerevan-refutes-aliyevs-claim-of-establishing-nakhichevan-corridor/>.
- Aydin, M. (2007). Turkish Policy toward the Caucasus. Some General Considerations. In B. Balci, R. Motika. *Religion et Politique Dans le Caucase Post-Soviétique*. Istanbul: Institut français d'études anatoliennes, pp. 69-79;
- Azeri Ministry of Foreign Affairs (2021). *Shusha Declaration on Allied Relations between the Republic of Azerbaijan and the Republic of Turkey*. Consultabile su: <https://coe.mfa.gov.az/en/news/3509/shusha-declaration-on-allied-relations-between-the-republic-of-azerbaijan-and-the-republic-of-turkey>.
- AzTv (2021). *Intervista del presidente Ilham Aliyev alla televisione azera*. Consultabile su: <https://azertag.az/ru/xeber/Intervyu Prezidenta Ilhama Alieva Azerbaidzhanskomu televideniyu OBNOVLENO VIDEO-1760555>.
- Erdogdu, E. (2014). Turkey's Energy Strategy and its Role in the EU's Southern Gas Corridor. *IAI Working Papers*. Consultabile su: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaiwp1401.pdf>.
- Frappi, C. (2008). Dal confronto alla cooperazione. Turchia e Russia nel sistema eurasiatico post-bipolare. *Il Politico*, 73(2), pp. 107-125;
- Frappi, C. (2022). La normalizzazione delle relazioni tra Turchia e Armenia. Una nuova iniziativa diplomatica in un più favorevole contesto regionale. *CESPI Brief*, 43.
- Frappi, C. (2023). L'erosione della primazia russa nell'estero vicino. Il conflitto in Ucraina e il Nagorno-Karabakh. In A. Carteny, G. Natalizia (a cura) (2023). *Il Mar Nero. Identità nazionali e dinamiche di sicurezza dopo la guerra in Ucraina*. Milano, Vita e Pensiero, pp. 113-122;
- Kremlin, (2020). *Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/64384>
- Reuters (2021). *Turkey says Russia to host initial South Caucasus peace meeting Friday*. Consultabile su: <https://www.reuters.com/world/europe/turkey-says-russia-host-initial-south-caucasus-peace-meeting-friday-2021-12-09/>.
- RoT Energy Market Regulatory Authority (2022). *Natural gas market 2022 sector report*. Consultabile su: <https://www.epdk.gov.tr/Detay/DownloadDocument?id=sAgTVzA3SXk=>.

- Tuna, F. (2023). *The Effect of the Turkish Defence Industry on Turkish Foreign Policy*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Turkish Ministry of Foreign Affairs (2012). *Trabzon Declaration Of The Ministers Of Foreign Affairs Of The Republic Of Azerbaijan, Georgia And The Republic Of Turkey*. Trabzon. Consultabile su: https://www.mfa.gov.tr/trabzon--declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan_-georgia-and-the-republic-of-turkey_-08-june-2012_-trabzon.en.mfa.
- UN Library (2010). *Agreement on Strategic Partnership and mutual assistance between the Republic of Turkey and the Republic of Azerbaijan*. Consultabile su: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210477086s002-c004/read>.
- US Department of Defense (2021). *Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III During a Joint Press Briefing With Minister Burchuladze of the Republic of Georgia*. Consultabile su: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2813126/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-during-a-joint-press-briefin/>.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: affari.internazionali@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.