

## CAPITOLO VIII

### L'AZERBAIGIAN NELLO SPAZIO DELLA CSI:

#### FORME E SIGNIFICATIVITA' DELLA COOPERAZIONE MULTILATERALE E DELLE INTESA BILATERALI

*di Carlo Frappi*

Fondata nel dicembre 1991 sulle ceneri dell'Unione Sovietica, la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) ha rappresentato il primo – e al momento più compiuto – tentativo di reimpostare le relazioni politiche, economiche e di sicurezza tra le Repubbliche già sovietiche sulla base di un vincolo volontario e paritario. Volontarietà dell'associazione e uguaglianza tra i suoi membri costituiscono difatti due pilastri della Dichiarazione di Alma Ata, con la quale il 21 dicembre 1991 undici stati di nuova indipendenza decretavano il discioglimento dell'URSS e la nascita dell'organizzazione<sup>1</sup>. Nella prassi, tuttavia, la CSI ha finito per essere identificata dalle repubbliche di nuova indipendenza – e, in particolar modo, da quelle tra esse più risolte nel perseguire l'approfondimento dei rapporti con i partner euroatlantici – come strumento della riaffermazione dell'influenza di Mosca sullo spazio già sovietico. Ciò ha implicato, nel caso dell'Azerbaigian come di altre repubbliche dell'area, che le relazioni con la CSI e le sue strutture siano state, specie nel corso degli anni '90, funzione diretta dello stato dei rapporti bilaterali con Mosca.

Lungi dal trasformarsi in un veicolo di reintegrazione politica, economica e militare delle repubbliche emerse dalla Unione Sovietica nelle mani della Russia, la CSI si è piuttosto rivelata essere un efficace meccanismo di disintegrazione controllata dell'URSS, tanto più utile in ragione della repentinità dei processi che hanno portato alla dissoluzione della stessa. In questo senso, e in ragione di un livello di istituzionalizzazione relativamente basso che fa oggi della CSI un mero foro consultivo o, piuttosto, a una libera associazione di stati uniti da un passato comune non dissimile dal Commonwealth of Nations, il presente saggio guarda alla Comunità tanto in quanto meccanismo di cooperazione, quanto come spazio geopolitico verso il quale l'Azerbaigian ha rivolto la propria politica estera<sup>2</sup>.

Scopo del saggio è di tracciare la traiettoria dei rapporti di Baku con la CSI, con le parallele strutture di cooperazione regionale e con gli attori statuali emersi al suo pari dalla dissoluzione

---

<sup>1</sup> Z. Brzezinski – P. Sullivan (a cura di), *Russia and the Commonwealth of Independent States: Documents, Data, and Analysis*, M. E. Sharpe, Armonk, 1997, pp.47-48.

<sup>2</sup> Nel silenzio dei suoi documenti istitutivi e nell'ambiguità degli obiettivi perseguiti attraverso essa sin dai primi passi dell'organizzazione, lo status legale della CSI è tuttora oggetto di dibattito in letteratura. Per un'analisi del profilo giuridico della CSI, Z. Kembayev, *Legal Aspects of Regional Integration in the Post-Soviet Area*, Springer, Berlino, 2008, pp. 34-40.

sovietica, analizzando le dinamiche che hanno presieduto all'evoluzione degli stessi e la logica a essi soggiacente. L'analisi muove dal presupposto che tali relazioni siano state dettate dal perseguimento dei due obiettivi strategici della politica estera di Baku, emersi nella fase immediatamente successiva alla riacquisizione dell'indipendenza e rimasti da allora sostanzialmente inalterati, sia pur in un contesto interno e regionale profondamente modificato. Il riferimento va all'obiettivo del rafforzamento dell'indipendenza e della piena sovranità attraverso la riaffermazione della propria integrità territoriale innanzi all'occupazione armena e, parallelamente, allo sfruttamento del proprio potenziale energetico, strumento privilegiato per sostenere il primo dei due obiettivi e affermare al contempo la rilevanza regionale e sistemica dell'Azerbaijan.

Secondo questa logica, le relazioni dell'Azerbaijan con la CSI e, più in generale, con le repubbliche emerse dalla dissoluzione sovietica, possono essere suddivise in tre fasi distinte – presa di distanza (1992-93), riavvicinamento pragmatico (1994-2000) e diplomazia selettiva (dal 2000) – sovrapponibili in larga misura alle successive declinazioni della più ampia strategia di politica estera del Paese e influenzate tanto dalle dinamiche sistemiche intrecciate nell'area del Caucaso meridionale quanto dalla evoluzione del processo di *state building* interno. Allo stesso tempo, a influire sulla diversa declinazione della politica azerbaijana ha contribuito la diversa connotazione istituzionale assunta dalla CSI nel corso dell'ultimo ventennio. In questo senso, alle tre fasi di sviluppo della politica azerbaijana si possono infatti sovrapporre altrettanti fasi di vita dell'organizzazione, una parabola che dagli iniziali tentativi di elevarla a strumento di integrazione sovranazionale sarebbe giunta alla sua sostanziale dismissione, passando attraverso un'ambivalente fase mediana caratterizzata dallo scollamento tra obiettivi dichiarati e pratica diplomatica dei suoi membri<sup>3</sup>.

## 1. La presa di distanza dalla CSI sotto la guida del Fronte Popolare

La proclamazione dell'indipendenza dall'Unione Sovietica nell'ottobre del 1991 non si è tradotta, per la Repubblica dell'Azerbaijan, nell'acquisizione della piena sovranità sul proprio territorio e nel coerente avvio di un processo di *state building*. Sullo sfondo di una profonda crisi economica determinata dall'uscita dal sistema economico di matrice sovietica, il conflitto con l'Armenia per il

---

<sup>3</sup> Per un'analisi del dibattito sulle cause del fallimento della CSI, M. Webber, *CIS Integration Trends: Russia and the Former Soviet South*, Royal Institute of International Affairs, Londra, 1997; M. Olcott – A. Aslund – S. Garnett, *Getting it Wrong: Regional Co-Operation and the Commonwealth of Independent States*, Brookings Institution Press, Washington, 1999; R. Sakwa – M. Webber, «The Commonwealth of Independent States, 1991-1998: Stagnation and survival», *Europe-Asia Studies*, Vol. 51, No. 3, 1999, pp.379-415.

controllo del Nagorno Karabakh ha infatti profondamente influenzato i primi, difficili anni della transizione politica e istituzionale azera. Il primo biennio post-indipendentistico fu infatti caratterizzato dalla progressiva perdita di controllo sul Karabakh e distretti limitrofi e, parallelamente, dalla perdita di legittimità degli esecutivi in carica, all'ombra della quale emersero nel Paese centri di potere localistici che privarono lo Stato del monopolio della forza, conducendolo sull'orlo del fallimento. Sarebbero stati non a caso due colpi di mano militari (maggio 1992 e giugno 1993) strettamente collegati alle sconfitte subite dai separatisti armeni, a decretare la fine delle prime due esperienze governative in Azerbaigian che, per quanto brevi e tra loro contraddittorie, avrebbero segnato un passaggio chiave per lo sviluppo di una più coerente linea di politica estera negli anni successivi.

A traghettare il Paese dal sistema sovietico verso l'indipendenza fu Ayaz Mutalibov, primo Presidente della Repubblica e già Primo Segretario del Partito Comunista nazionale e Presidente della Repubblica Socialista Sovietica. La continuità istituzionale nella fase di transizione si tradusse, in politica estera, nell'attribuzione di priorità al mantenimento dei legami politici, economici e di sicurezza con la Federazione russa. È in questa logica che si iscrisse dunque l'adesione dell'Azerbaigian alla CSI attraverso la sottoscrizione della Dichiarazione di Alma Ata.

Il rovesciamento del governo Mutalibov e la successiva elezione a Presidente della Repubblica di Abulfaz Elçibey, leader del nazionalista Fronte Popolare dell'Azerbaigian (FPA), comportò un radicale cambiamento di rotta nelle direttrici di politica estera del Paese. L'affrancamento dalla influenza di Mosca tornava infatti a rappresentare per il FPA, come già sul finire degli anni '80, la strada maestra per la piena affermazione della sovranità nazionale. Il rigetto della ratifica dell'ingresso nella CSI – punto centrale della campagna elettorale del FPA<sup>4</sup> – rappresentò, su questo sfondo, uno dei principali segnali di discontinuità con il precedente esecutivo, tanto più significativo in ragione della crescente enfasi posta da Mosca sull'approfondimento della cooperazione in ambito comunitario e sul rafforzamento dei legami con quello che iniziò a essere definito “estero vicino” e identificato come naturale sfera di influenza russa<sup>5</sup>.

La presa di distanza dalla CSI – considerata da Elçibey come la perpetuazione di una “semi-schiavitù” dalla Russia<sup>6</sup> – si manifestò principalmente sul piano della cooperazione alla sicurezza, ambito nel quale, su iniziativa del Cremlino, si verificarono i primi tentativi di approfondimento dell'integrazione comunitaria. Allineando la propria posizione a quella ucraina, Baku rifiutò di

---

<sup>4</sup> Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni rilasciate da Niyazi Ibragimov, vice segretario del FPA in: *BBC Summary of World Broadcasts*, 30 aprile 1992.

<sup>5</sup> Sulla genesi del concetto di “estero vicino” e sulla sua evoluzione nel contesto della politica estera Russa verso la CSI, F. Bordonaro, «La Russia e L'Estero Vicino: da Eltsin a Putin», *Ricerche Storiche*, Vol. 38, No. 3, 2008, pp.365-389.

<sup>6</sup> *Inter Press Service*, 11 giugno 1992.

aderire a uno schema di forze militari congiunto sotto egida CSI, puntando risolutamente alla nazionalizzazione delle forze sovietiche presenti sul territorio nazionale<sup>7</sup>. Obiettivi prioritari del FPA divennero, da un lato, la piena partecipazione ai negoziati CSI per la divisione dell'armamento dell'URSS tra le repubbliche a essa succedute e, dall'altro, la chiusura delle basi sovietiche in territorio azerbaigiano e il conseguente ritiro delle truppe ivi stazionate. Entrambi gli obiettivi furono conseguiti attraverso l'accordo trovato con la Russia al Summit della CSI tenutosi a Tashkent del maggio 1992, nel corso del quale l'allontanamento dell'Azerbaigian dalla Comunità si evidenziò anche attraverso la mancata adesione al suo Trattato di Sicurezza Collettiva, siglato invece da Russia, Armenia, Kazakistan, Kirgizstan, Tagikistan e Uzbekistan. La risolutezza del FPA nel perseguire il completo ritiro dal paese dei contingenti militari russi – l'Azerbaigian sarebbe stata la prima tra le repubbliche post-sovietiche a ottenere questo risultato<sup>8</sup> – e, al contempo, nel resistere alle proposte di cooperazione alla sicurezza a guida russa si fusero, infine, nel rifiuto opposto alla proposta di Mosca di pattugliamento congiunto delle frontiere esterne alla CSI, obiettivo prioritario della politica regionale del Cremlino<sup>9</sup>.

Stante il tentativo di arginare il ritorno dell'influenza di Mosca sul paese e la condizione di sostanziale isolamento internazionale nella quale versava l'Azerbaigian<sup>10</sup>, principale e naturale interlocutore per la politica estera di Elçibey risultò essere la Turchia. Paese affine all'Azerbaigian sotto il profilo etno-linguistico, la Turchia – forte di un tradizionale allineamento occidentale e di un assetto statale democratico, secolare e liberista – si presentava agli stati di nuova indipendenza come modello socio-istituzionale in grado di guidare, con il sostegno delle principali cancellerie euro-atlantiche<sup>11</sup>, la difficile fase di transizione post-sovietica. L'avvio della cooperazione multilaterale tra l'Azerbaigian e le repubbliche ex-sovietiche si verificò dunque nel più ampio quadro delle iniziative regionali di Ankara. A essa si dovette, per questa via, la partecipazione

---

<sup>7</sup> Il rifiuto di aderire alla sistematizzazione russa dello spazio post-sovietico si sovrappose peraltro con la necessità di rifondare un esercito nazionale ancora inesistente a sei mesi dalla proclamazione dell'indipendenza e tanto più necessario in relazione alle necessità del conflitto con le più organizzate e meglio equipaggiate forze armene. Sul ruolo di catalizzatore del dissenso interno alla CSI dell'Ucraina, A. Karatnycky, «The Ukrainian Factor», in *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 3, 1992, pp.90-107.

<sup>8</sup> Il ritiro delle truppe russe dall'Azerbaigian avrebbe coinvolto 60.000 militari e si sarebbe concluso nel successivo marzo 1993. P. Baev, *Challenges and Options in the Caucasus and Central Asia*, Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, 1997, p.3.

<sup>9</sup> Si veda, in questo senso, l'intervista al Ministro per la sicurezza russo Victor Barannikov in: *Official Kremlin Int'l News Broadcast*, 4 marzo 1993.

<sup>10</sup> L'isolamento internazionale azerbaigiano era frutto della mancata predisposizione, da parte del blocco euro-atlantico, di una coerente linea di politica regionale verso lo spazio post-sovietico, frutto della volontà di non compromettere le buone relazioni inaugurate con la dirigenza russa. Sulla cd. Politica di "Russia First" seguita, in particolare, dalla Amministrazione Clinton, A. Chayes, L. Olson, G. Raach, «The Development of U.S. Policy Toward the Former Soviet Union», in A. Arbatov – A. Chayes – L. Olson (a cura di), *Managing Conflict in the Former Soviet Union: Russian and American Perspectives*, MIT Press, Cambridge e Londra, 1997, pp. 493-536.

<sup>11</sup> Sulla proposizione del "modello turco" di sviluppo agli stati emersi dalla dissoluzione sovietica, C. Frappi, *Il Transcaucaso nella politica estera della Turchia*, Working Paper No. 3, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 2006.

dell'Azerbaigian quale membro fondatore alla Black Sea Economic Cooperation (BSEC), meccanismo di cooperazione regionale nell'area del Mar Nero allargato. Lanciata nel giugno 1992, la BSEC coinvolgeva i paesi rivieraschi del Mar Nero e le neonate repubbliche dell'area balcanica e caucasica in un organismo multilaterale finalizzato ad approfondire il dialogo e la cooperazione multilaterale in una regione dove erano transitate le principali linee di frattura del sistema bipolare<sup>12</sup>.

Allo stesso tempo, Ankara coinvolse l'Azerbaigian nel processo di ripensamento e rilancio dell'Economic Cooperation Organization (ECO), fondata nel 1985 da Turchia, Pakistan e Iran e allargata nel novembre 1992 alla partecipazione di Azerbaigian, Afghanistan e delle cinque repubbliche centroasiatiche già sovietiche, nella prospettiva di elevarla a effettivo blocco economico regionale<sup>13</sup>. La significatività della partecipazione azerbaigiana a BSEC e ECO, lungi dal derivare dall'impatto – assolutamente marginale – che essi avrebbero avuto sull'approfondimento dei rapporti economico-diplomatici tra Baku e i propri interlocutori regionali, discende piuttosto dalla valenza ricoperta rispetto al posizionamento regionale del Paese e alla emersione di una coerente strategia di politica estera. L'ingresso dell'Azerbaigian nei citati meccanismi di cooperazione testimoniava infatti, da un lato, la significatività assunta dal Paese per la politica regionale di Ankara – anello di congiunzione tra i suoi vettori sud-est europeo e centroasiatico – e, dall'altro, la ricerca di forme di cooperazione multilaterali alternative alla CSI.

L'Azerbaigian, inoltre, risultò perno centrale del più ampio tentativo di Ankara di propugnare una comune piattaforma politico-economica tra la Turchia e i cinque stati turcofoni emersi dalla dissoluzione sovietica – Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan e Kirgizstan, oltre all'Azerbaigian. Fu infatti attorno alla possibilità di accordarsi su posizioni comuni a sostegno di Baku nel conflitto per il Nagorno-Karabakh che ruotò – e si arenò – il tentativo turco di inaugurazione di un blocco regionale turcofono confacente ai propri obiettivi di politica estera, in occasione del Summit di Ankara dell'ottobre 1992. Le profonde divisioni emerse sul tema e il rifiuto opposto dai capi di stato centroasiatici non soltanto alla possibilità – presentata da Elçibey e appoggiata dalla Turchia – di intraprendere azioni concrete contro l'occupante armeno ma,

---

<sup>12</sup> Firmatari della Dichiarazione di Istanbul, atto fondativo della BSEC furono, oltre a Turchia e Azerbaigian, Albania, Armenia, Bulgaria, Georgia, Grecia, Moldavia, Romania, Russia e Ucraina. Ai membri fondatori della BSEC – istituzionalizzata nel 1999 con l'entrata in vigore della relativa Carta – si sarebbe aggiunta, nell'aprile 2004, la Serbia-Montenegro (oggi Serbia). Sugli scopi originari dell'organizzazione e ambiti di cooperazione multilaterali si veda *Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation*, Istanbul, 25 giugno 1992, edizione web, [www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/Istanbul1992.pdf](http://www.bsec-organization.org/documents/declaration/summit/Reports/Istanbul1992.pdf).

<sup>13</sup> Tra i principali obiettivi statuari dell'organizzazione figurano lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e la mobilitazione e sfruttamento delle risorse naturali. A testimonianza del crescente ruolo che l'Azerbaigian avrebbe assunto in tali ambiti, a Baku sarebbe stata aperta la sede del Direttorato ECO per l'Energia, i Minerali e l'Ambiente. Su evoluzione e struttura istituzionale dell'organizzazione, Economic Cooperation Organization, *Eco at a Glance*, edizione web, [www.ecosecretariat.org/eco%20at%20a%20glance.doc](http://www.ecosecretariat.org/eco%20at%20a%20glance.doc).

finanche, di sottoscrivere una dichiarazione di condanna dell'occupazione<sup>14</sup>, dimostrò appieno tanto il velleitarismo del progetto regionale di Ankara, quanto la difficoltà per il FPA di aderire a piattaforme di cooperazione regionale alternative a quelle russocentriche. D'altra parte, buona parte delle ritrosie mostrate dai leader centroasiatici nell'aderire a una piattaforma di politica estera congiunta risiedevano anzitutto nella volontà di non contrapporsi frontalmente agli interessi di una Federazione russa che, negli stessi mesi, andava assumendo il ruolo di garante della sicurezza regionale<sup>15</sup>.

L'impossibilità per la Turchia di sostenere elevati livelli di contrapposizione con la Russia in relazione ai nodi della sicurezza regionale privarono peraltro l'Azerbaigian di una sponda strategica e diplomatica attraverso la quale riguadagnare il terreno perduto nei confronti delle forze armene. Da questo punto di vista, il maggior risultato del sostegno turco a Baku nel conflitto con l'Armenia – la chiusura delle frontiere turco-armene nell'aprile 1993 – avrebbe avuto un effetto del tutto limitato sulle sorti del conflitto prima e del negoziato di pace poi, se non quello di spingere più risolutamente l'Armenia nell'orbita politico-militare della Russia. Lungi dal conseguire gli obiettivi prefissati, la politica estera di Elçibey si tradusse, piuttosto, in una diretta contrapposizione a Mosca. Contrapposizione che, in mancanza di efficaci alternative, finì per minare le fondamenta dell'esperienza governativa del FPA, generando le condizioni interne e regionali per l'ammutinamento di parte dell'esercito e per il colpo di mano militare che, nel giugno 1993, condusse alle dimissioni dell'esecutivo.

## 2. Pragmatismo e ricerca di allineamenti alternativi: il caso del GUAM

L'esperienza di governo del Fronte Popolare aveva dimostrato l'impossibilità, per l'Azerbaigian, di perseguire una politica estera apertamente ostile alla proiezione regionale di Mosca, il cui obiettivo di creazione di una "cintura di buon vicinato" ai propri confini<sup>16</sup> si dimostrava passibile di essere imposto con strumenti coercitivi ai più recalcitranti tra gli interlocutori regionali – all'Azerbaigian così come all'Ucraina, alla Georgia o alla Moldova<sup>17</sup>. In quest'ottica, la significatività della prima,

---

<sup>14</sup> P. Robins, *Suits and Uniforms: Turkish Foreign Policy since the Cold War*, Hurst & Co., Londra, 2003, p. 287.

<sup>15</sup> Rileva peraltro sottolineare come la Presidenza russa richiedesse alla comunità internazionale un riconoscimento *de jure* del ruolo di garante della sicurezza nello spazio post-sovietico assunto *de facto* con gli interventi in Moldavia, Georgia e Tagikistan – affermazione di una sfera di interessi privilegiati che sarebbe stata definita "Dottrina Monroeski". *U.S. News and World Report*, 12 luglio 1993; si vedano inoltre le dichiarazioni di Yeltsin in: *The Guardian*, 1° marzo 1993.

<sup>16</sup> Si veda, *Official Kremlin Int'l News Broadcast*, 17 dicembre 1992.

<sup>17</sup> Già dall'aprile 1992, nel denunciare il sostegno offerto da contingenti russi all'aggressore armeno, il governo azerbaigiano denunciava "la politica di terrore, violenza e aggressione militare" perpetuata dalla Russia nei confronti dell'Azerbaigian e finalizzata a forzare l'ingresso dello stesso nella CSI "ad ogni costo". *Statement by the Ministry of*

effimera declinazione di politica estera azerbaigiana attenne anzitutto alle conseguenze di lungo periodo che essa avrebbe avuto sul pensiero strategico nazionale, caratterizzatosi, da allora in avanti, per la ricerca di un punto di equilibrio tra strategie di *balancing* e *bandwagoning* rispetto a una Russia che risolutamente riaffermava la propria egemonia regionale sullo spazio post-sovietico.

A dare coerente attuazione alla necessità di ripensamento delle linee guida della politica estera azerbaigiana fu Heydar Aliyev, alla guida del paese dall'estate del 1993. Perseguendo l'obiettivo della normalizzazione dei rapporti con Mosca, Aliyev avviò una pragmatica linea di concessioni diplomatiche al punto di vista russo imperniata sul riavvicinamento dell'Azerbaigian a quella CSI che assurgeva a strumento prioritario della politica regionale del Cremlino. Rovesciando la politica del Fronte popolare, il 24 settembre 1993 l'Azerbaigian entrava così a far parte della Comunità degli Stati Indipendenti, firmando al contempo il suo Trattato di Sicurezza Collettiva, come esplicitamente richiesto dal Ministro della Difesa russo Pavel Grachev nel corso della visita tenuta da Aliyev a Mosca a inizio settembre<sup>18</sup>.

Lungi dal concretizzarsi in un allineamento incondizionato alla politica regionale di Mosca, il riavvicinamento russo-azerbaigiano – e, con esso, l'ingresso nella CSI – risultò, piuttosto, funzionale alla necessità di stabilizzare la difficile situazione interna al Paese e, al contempo, creare le condizioni per aprire una nuova fase di dialogo con gli interlocutori occidentali di Baku<sup>19</sup>. Tale logica emerse con chiarezza in relazione ai limiti posti da Aliyev alla rinnovata intesa con Mosca che, in un accorto bilanciamento di concessioni e dinieghi, si concretarono nel rifiuto alla proposta russa di pattugliamento congiunto delle frontiere esterne della CSI e di apertura nel Paese di basi militari – obiettivi cardine della politica di Yeltsin nell'estero vicino, contestualmente ottenuti in Armenia e Georgia. D'altra parte, lo scarso livello di istituzionalizzazione della CSI, la 'geometria variabile' che ha tradizionalmente caratterizzato gli accordi sottoscritti nel suo ambito e, soprattutto, l'evidente tendenza alla non implementazione degli accordi stessi<sup>20</sup>, conferivano alla partecipazione alla cooperazione in ambito comunitario un significato principalmente politico e simbolico, difficilmente passibile di inficiare gli obiettivi più profondi della politica estera nazionale. In questa ottica, si può dunque affermare che la discontinuità tra Aliyev ed Elçibey risultò più tattica che

---

*Defense of the Azerbaijan Republic to the Ministries of Defense of CIS Member Countries and Other State and International Organizations, 16 April 1992, Foreign Broadcast Information Service, 20 maggio 1992.*

<sup>18</sup> *BBC Summary of World Broadcasts*, 8 settembre 1993.

<sup>19</sup> Alla mediazione di Mosca si dovette la firma del cessate-il-fuoco in Nagorno Karabakh, nel maggio 1994. Nonostante tale atto non sarebbe stato seguito dalla successiva firma di un accordo di pace – producendo quello che è stato superficialmente definito il “congelamento” del conflitto – pur tuttavia esso rappresentò un primo, imprescindibile elemento di stabilizzazione interna sul quale Aliyev poté fondare una più efficace fase di riforma istituzionale e una più coerente e bilanciata linea di politica estera.

<sup>20</sup> Al marzo 1998, solo 130 degli 886 documenti siglati dai capi di stato e di governo della CSI comprendevano tutti i paesi membri dell'Organizzazione e, soprattutto, solo 259 erano stati implementati. Inoltre, dei 108 accordi necessitanti ratifica parlamentare, solo cinque l'hanno ottenuta in tutti i paesi firmatari. *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 19 marzo 1998.

strategica, attenendo allo stile e alla strategia di politica estera più che al suo orientamento di lungo periodo<sup>21</sup>.

L'ascesa politica di Aliyev in Azerbaigian e l'avvio di un più bilanciato corso di politica estera non fu fenomeno isolato nel quadro dello spazio post-sovietico. Al contrario, esso risultò in linea con una più generale tendenza regionale determinata dalla conclusione dell'esperienza governativa di quelle prime leadership post-indipendentistiche che – in Azerbaigian come in Ucraina, Georgia o Moldova – avevano inteso fondare il processo di *state e nation building* su una piattaforma spiccatamente nazionalista e anti-russa. A questi *radical westernizers* successe, nel biennio 1993-'94, una nuova classe dirigente composta di *pragmatic westernizers*<sup>22</sup> i quali, pur mantenendo fermo l'obiettivo di resistere ai tentativi russocentrici di integrazione sovranazionale, riconoscevano tuttavia la necessità di un più cooperativo atteggiamento nei confronti di Mosca e della CSI, logico presupposto al contemporaneo perseguimento della cooperazione con le strutture di matrice euro-atlantica. Con queste leadership Aliyev avrebbe progressivamente approfondito la misura del dialogo e della collaborazione in materia economica e di sicurezza, fino a lanciare nell'ottobre 1997 il forum consultivo del GUAM – acronimo di Georgia, Ucraina, Azerbaigian e Moldova.

Primo progetto di cooperazione intergovernativa nello spazio della CSI incentrato sui temi economici e di sicurezza e predisposto al di fuori dell'iniziativa e dell'influenza russa, la nascita del GUAM ebbe come logico presupposto – prima ancora che il ricambio governativo e la progressiva stabilizzazione dei paesi coinvolti<sup>23</sup> – due dinamiche esogene prodottesi a cavallo della metà degli anni '90 e tradottesi in un allargamento dei margini di manovra diplomatica per l'Azerbaigian e i suoi interlocutori. La prima di esse è rappresentata dalla prima campagna cecena della Russia (dicembre 1994–agosto 1996), il cui fallimento, mostrando un Paese economicamente troppo fragile per prospettare coerenti piani di sviluppo e politicamente troppo debole per rappresentare una minaccia militare, segnò un netto arretramento delle posizioni di Mosca nel vicinato<sup>24</sup>. Secondo fattore che contribuì a creare le condizioni per un approfondimento della cooperazione sub-

---

<sup>21</sup> S. Cornell, *Azerbaijan since independence*, M. E. Sharpe, Armonk e Londra, 2011, p.314.

<sup>22</sup> T. Kuzio, «Geopolitical Pluralism in the CIS: The Emergence of GUUAM», *European Security*, Vol. 9, No. 2, 2000, pp. 81-82.

<sup>23</sup> Tra il 1992 e il 1994, Georgia e Moldavia – come l'Azerbaigian – ponevano fine ai rispettivi conflitti etno-territoriali in Ossezia meridionale, Abkhazia e Transnistria con la firma di un accordo per il cessate il fuoco. Per quanto, analogamente a quanto verificatosi nel caso del Karabakh, tali accordi segnassero il punto d'avvio del "congelamento" dei conflitti, essi costituirono in ogni caso un fondamentale elemento di stabilizzazione interna.

<sup>24</sup> Sottolineava Stephen Blank: "What clearly emerges from Chechnya is that for the first time in modern history Russia no longer has anything to offer Asia, neither a legitimating culture of ideological principle to go along with its force in creating order and coopting local elites in Asia [...] Russia cannot easily maintain even its own integrity, not to mention that of the CIS for which it claims to be guarantor. This discrepancy between Russia's stated strategic objectives and actual means is a ticking bomb that will create an immense explosion across Eurasia". S. Blank, «Russia and Europe in the Caucasus», *European Security*, Vol. 4 No. 4, 1995, p.638. Per un'analisi più approfondita, A. Lieven, *Chechnya: The Tombstone of Russia's Power*, Yale University Press, New Haven e Londra, 1998.

regionale fu la rottura dell'isolamento internazionale dello spazio post-sovietico determinato dalla predisposizione di strategie regionali da parte dell'Unione Europea e, soprattutto, della NATO. Tali strategie, affiancate e sostenute dal parallelo *engagement* regionale da parte dell'Amministrazione Clinton, si incentrarono significativamente in quegli ambiti di cooperazione – sicurezza ed sviluppo economico-infrastrutturale<sup>25</sup> – nei quali velleitario era risultato il tentativo dell'Azerbaijan e degli stati di nuova indipendenza di perseguire linee autonome di politica estera.

Su questo sfondo, i tentativi compiuti da Mosca nel corso del 1995 di tirare le fila della CSI e, rilanciandone il processo di integrazione economica e strategica, farne un blocco politico-militare compatto in grado di controbilanciare e potenzialmente contrapporsi a quello euro-atlantico, erano destinati al fallimento<sup>26</sup>. Al contrario, a partire dal 1996 e dai negoziati sulla revisione del Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE)<sup>27</sup>, Baku, Kiev, Tbilisi e Chisinau iniziarono a coordinare le proprie posizioni e le proprie politiche all'interno e all'esterno della CSI, approfondendo intesa e misura della cooperazione nelle aree di comune interesse. Tra queste, naturale preminenza assumevano la cooperazione alla sicurezza e la promozione dei progetti infrastrutturali in campo viario ed energetico<sup>28</sup>. Lo sviluppo di infrastrutture energetiche tra il Caspio e i mercati occidentali rappresentava d'altra parte per l'Azerbaijan, all'indomani della firma del “contratto del secolo”, una priorità assoluta di politica estera, dettata dalla necessità di spezzare un isolamento infrastrutturale che imponeva l'utilizzo della rete di trasporto russocentrica ereditata dall'Unione Sovietica.

L'istituzionalizzazione dell'intesa quadrilaterale attraverso creazione del GUAM rappresentò anzitutto uno strumento per approfondire il vettore orizzontale di cooperazione nell'ambito CSI, offrendo un punto di riferimento regionale per gli attori dello spazio post-sovietico che condividevano con i quattro un interesse specifico negli ambiti di azione del foro –

---

<sup>25</sup> Attraverso la partecipazione alla *Partnership for Peace* e all'*Euro-Atlantic Partnership Council*, l'Azerbaijan fu coinvolto nella trasformazione della NATO da alleanza militare in organismo di cooperazione per la sicurezza e la stabilità dell'area eurasiatica. Allo stesso tempo, dal gennaio 1995, l'Amministrazione Clinton gettò il proprio peso nella competizione energetica per il trasporto diretto delle risorse energetiche azerbaigiane e caspiche verso i mercati occidentali.

<sup>26</sup> La formazione di un blocco militare della Cis veniva minacciosamente paventata da Yeltsin, coerentemente con il decreto presidenziale su “Strategic Course of the Russian Federation with the Member States of the CIS” del settembre 1995, sullo sfondo delle tensioni russo-atlantiche frutto del dibattito sull'allargamento a est della NATO. *Eurasia Daily Monitor*, 6 ottobre 1995.

<sup>27</sup> La rilevanza dei negoziati derivava, per l'Azerbaijan, dalla circostanza che le richieste russe ruotavano attorno alla possibilità di revisione dei tetti imposti dallo stesso al dispiegamento di forze convenzionali nelle cd. *flank zones* e, in particolare, in quella del Caucaso. Non è un caso che il Vice-Capo di stato maggiore russo sottolineasse che la più ferma opposizione alle proposte di Mosca non venne dalla NATO, ma da Azerbaijan, Georgia e Ucraina. *Russia Press Digest*, 7 giugno 1996.

<sup>28</sup> Nell'estate del 1996 e sullo sfondo dello stallo dei progetti di integrazione economica in ambito CSI, entravano in vigore gli accordi di libero scambio siglati dall'Azerbaijan con Ucraina (luglio 1995) e Georgia (marzo 1996). Gli analoghi accordi siglati nel 1995 con la Moldavia, nel 1996 con Uzbekistan e Turkmenistan e nel 1997 con il Kazakistan non sarebbero invece mai entrati in vigore. Asian Development Bank, *Free trade agreements database*, Asia Regional Integration Center, edizione web, <http://aric.adb.org/FTAall.php>.

Turkmenistan, Kazakistan e Uzbekistan in primo luogo. Il GUAM risultava inoltre strumento per il perseguimento di un parallelo vettore verticale di cooperazione finalizzato all'integrazione nei meccanismi di cooperazione euro-atlantici e, più in generale, a costituire un punto di riferimento per gli attori statali e sovranazionali alla ricerca di interlocutori in grado di sostenerne e sostanziarne le strategie regionali. Ciò valeva in particolar modo per gli Stati Uniti che, nel processo di definizione di una strategia verso lo spazio post-sovietico, rappresentarono i principali sostenitori della creazione del GUAM<sup>29</sup>.

Tale circostanza, se da un lato contribuì a conferire al foro consultivo visibilità internazionale e credibilità regionale, d'altra parte finì per tramutarsi nel suo principale fattore di debolezza, intrappolandolo in una spirale di contrapposizioni regionali che ne avrebbero determinato il sostanziale fallimento. Sullo sfondo delle crescenti tensioni sistemiche tra il Cremlino e l'Alleanza atlantica, la tendenza di Mosca a vedere nel GUAM uno strumento di ingerenza nel proprio vicinato conferì difatti alla cooperazione regionale alla sicurezza una spiccata connotazione di "gioco a somma zero" che inficiò il tentativo dell'Azerbaigian e dei suoi partner di perseguire una pragmatica politica di bilanciamento della partecipazione alla CSI con l'avvicinamento alle strutture di matrice euro-atlantica. Apice di questa dinamica fu raggiunto nella primavera 1999 quando, in occasione del Summit di Washington per il 50° anniversario del Patto atlantico, l'Uzbekistan entrava nel GUAM<sup>30</sup> rifiutando parallelamente, al pari di Azerbaigian e Georgia, di sottoscrivere il rinnovo del Trattato di sicurezza collettiva della CSI e il Documento sulla lotta al terrorismo del gennaio successivo.

Al di là dei risultati – invero scarsi – effettivamente conseguiti dal GUAM, l'esperienza di cooperazione segnalava un'importante evoluzione dei rapporti tra Azerbaigian e spazio della CSI, lungo due direttrici che diventeranno elementi strutturali della politica estera di Baku. Se, da un lato, la parabola del GUAM aveva dimostrato una volta di più la necessità di un pragmatico accomodamento degli interessi regionali della Russia, dall'altro segnalava l'avvio di una "diplomazia selettiva" in ambito CSI, il progressivo avvicinamento a quegli stati che ne condividevano gli obiettivi di lungo periodo e che risultavano determinanti per il perseguimento degli stessi. Tale dinamica si manifestò, in particolare, nel rafforzamento dei legami bilaterali con quella Georgia che, partner imprescindibile per spezzare l'isolamento geografico del paese rispetto alle vie di comunicazione eurasiatiche, sarebbe da allora assunta a interlocutore privilegiato nello

---

<sup>29</sup> Tedo Japaridze, all'epoca Segretario del Consiglio di sicurezza nazionale georgiano, sottolinea significativamente a questo proposito che se i negoziati CFE costituirono la "madre naturale" del GUAM, la NATO svolse invece un ruolo di "madre adottiva" e gli Stati Uniti di "baby-sitter". T. Japaridze, «The ODED-GUAM: A Road Map to Relevance?», in *Central Asia & the Caucasus*, Voll. 51-52, 2008, pp.76.

<sup>30</sup> L'Uzbekistan sarebbe uscito ufficialmente dal gruppo – di cui modificò temporaneamente l'acronimo in GUUAM – nel 2005, dopo una partecipazione quantomeno discontinua.

spazio già sovietico. D'altra parte, il fallimento più profondo dell'esperimento GUAM è stato, anzitutto, il fallimento della politica euro-atlantica verso il fianco sud della ex-Unione Sovietica, frutto di un progressivo processo di regionalizzazione che ha impedito che le gerarchie di potenza su scala globale si riproducessero sul piano regionale dove, al contrario, la Federazione russa riaffermava la propria egemonia. L'ascesa politica di Vladimir Putin si tradusse infatti in un ritorno a una politica muscolare verso lo spazio della CSI che, con un accorto bilanciamento di politiche coercitive e di *soft power*<sup>31</sup>, minò il tentativo dei paesi del GUAM di individuare percorsi di sviluppo alternativi a quelli propugnati da Mosca, sostanziando il predominio russo sullo spazio già sovietico.

### 3. Autonomizzazione della politica estera e diplomazia selettiva

Nel quadro delineatosi al volgere del secolo, l'Azerbaigian, prima dei propri partner del GUAM, ha dimostrato capacità di adattamento alla nuova situazione regionale, inaugurando una linea di politica estera più pragmatica e attenta al bilanciamento dei suoi vettori globale e regionale. Il conseguente ripensamento dei rapporti dell'Azerbaigian con la CSI è dunque corrisposto a un nuovo corso di politica estera che ha visto Baku prendere le distanze dai suoi residui elementi "ideologici" della partecipazione ai meccanismi di cooperazione multilaterale, per imboccare un percorso pragmatico e maggiormente incentrato sui propri interessi nazionali.

Sull'apertura di una nuova e multivettoriale fase di politica regionale hanno influito elementi endogeni ed esogeni. Da quest'ultima angolatura, a modificare lo scenario regionale entro il quale Baku ha sviluppato nuovi vettori di politica estera è stata anzitutto l'ascesa al Cremlino di Putin, tradottasi in significative innovazioni nella proiezione della Russia nello spazio post-sovietico e, non secondariamente, nella concezione stessa della CSI e della cooperazione nel suo ambito. Pur condividendo con la presidenza Eltsin la centralità dello spazio della CSI e delle relazioni con i suoi membri per la politica estera russa e per il riposizionamento del Paese nello scenario post-bipolare<sup>32</sup>, la presidenza Putin ha infatti decretato il sostanziale fallimento dell'esperienza di

---

<sup>31</sup> Prima ancora che la politica russa verso il "fronte dissidente" della CSI tornasse, con l'agosto del 2008 e il conflitto russo-georgiano, all'utilizzo di mezzi coercitivi, fu con l'adozione di strumenti di *soft power* che la Presidenza Putin riaffermò la propria presa sull'estero vicino. Il riferimento va principalmente all'utilizzo della leva energetica nei confronti di Kiev e Tbilisi e alle sanzioni sul commercio imposte a Georgia e Moldavia. Sugli strumenti di pressione russi nello spazio della CSI, L. Larsson, *Russian Leverage on the CIS and the Baltic States*, Swedish Defense Research Agency, Stoccolma, 2007.

<sup>32</sup> La centralità della CSI nella concezione di politica estera propria di Putin e del suo successore Dmitry Medvedev emerge dalla lettera di tutti i principali documenti strategici approvati nel corso dell'ultimo decennio (Concetti di politica estera del giugno 2000 e luglio 2008; Concetti sulla sicurezza nazionale del gennaio 2000 e maggio 2009). Per un archivio dei documenti strategici, *Russian Foreign Policy Documents and Military Doctrines*, Institute for Defence

integrazione perseguita attraverso la Comunità, propugnando in sua vece uno schema di “integrazione a diverse velocità e diversi livelli” che, già di fatto in essere dalla seconda metà degli anni '90, sarebbe assurdo a chiave di volta della proiezione regionale russa. Tale linea di condotta, ufficializzata all'inizio del 2001<sup>33</sup>, si sarebbe fondata sul rilancio della cooperazione multilaterale con gli interlocutori disposti all'approfondimento dei legami con Mosca e, parallelamente, sul perseguimento di intese bilaterali con gli attori regionali ritenuti essenziali per il perseguimento dell'interesse nazionale russo.

Se la sottoscrizione della Comunità Economica Eurasiatica nell'ottobre 2000 rappresentò dimostrazione concreta del processo di marginalizzazione della CSI come ambito privilegiato di cooperazione regionale e della emersione nel suo ambito di più circoscritti raggruppamenti sub-regionali, al contempo la visita condotta in Azerbaigian da Putin nel gennaio 2001, fu paradigmatica tanto della nuova enfasi posta sul vettore bilaterale della politica regionale quanto del rinnovato valore attribuito dal Cremlino ai rapporti con Baku. Emergeva, su questo sfondo, una nuova politica caucasica basata sui pilastri del mantenimento della relazione privilegiata con l'Armenia, del contenimento della Georgia e, soprattutto, del miglioramento dei rapporti con l'Azerbaigian. In questo senso, la mancata adesione di Baku ai principali meccanismi di integrazione propugnati nell'ultimo decennio in ambito CSI non ha impedito a esso di mantenere una solida relazione con la Russia, tanto sul piano politico quanto su quello economico-energetico e strategico<sup>34</sup>.

Ad agevolare la progressiva uscita dell'Azerbaigian dalla spirale di polarizzazioni strategiche determinatasi alla fine degli anni '90, ha contribuito poi la maggior fluidità degli allineamenti regionali, parzialmente frutto di più ampie dinamiche sistemiche. Essa fu infatti anzitutto risultato del riavvicinamento turco-russo successivo al 1999-2000 che – tramutando la politica regionale di Ankara e Mosca da storica fonte di competizione e conflitto ad ambito privilegiato di intesa e collaborazione<sup>35</sup> – rimosse uno dei principali fattori di polarizzazione nello spazio della CSI, rendendo compatibili per Baku due vettori di politica estera sino ad allora in aperta contraddizione. Al contempo, e sullo sfondo dello scollamento intratlantico prodotto dall'assertiva politica estera dell'Amministrazione Bush, la predisposizione di una più coerente

---

Studies and Analyses, edizione web, [www.idsa.in/eurasia/resources](http://www.idsa.in/eurasia/resources), (ultimo accesso 15 novembre 2012).

<sup>33</sup> *Global and regional security at the beginning of the XXI century, Speech of S.B.Ivanov, the Secretary of the Security Council of the Russian Federation at the 37-th Conference on problems of international security*, Monaco, 4 febbraio 2001, edizione web [www.worldsecuritynetwork.com/NATO-EU/Ivanov-Sergey/Text-of-speech-given-by-Russian-Security-Council-Secretary-Sergei-Ivanov-at-the-37th-Munich-Conference-on-Security-Policy-on-February-4-2001](http://www.worldsecuritynetwork.com/NATO-EU/Ivanov-Sergey/Text-of-speech-given-by-Russian-Security-Council-Secretary-Sergei-Ivanov-at-the-37th-Munich-Conference-on-Security-Policy-on-February-4-2001), (ultimo accesso, 15 novembre 2012).

<sup>34</sup> Sull'andamento delle relazioni russo-azerbaigiane, S. Cornell, *Azerbaijan since Independence*, op. cit., pp. 338-358; M. Gül, «Russia and Azerbaijan: Relations after 1989», *Alternatives: Turkish Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 3-4, 2008, pp.47-66; A. Valiyev, «Azerbaijan-Russia Relations after Five-Day War: Friendship, Enmity, or Pragmatism?», *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 3, 2011, pp.133-143.

<sup>35</sup> Sulle dinamiche della cooperazione regionale turco-russa, C. Frappi, «Dal confronto alla cooperazione: Turchia e Russia nel sistema eurasiatico post-bipolare», *Il Politico*, Vol. 73, No. 2, 2008, pp. 107-125.

politica regionale da parte dell'UE dischiudeva per la prima volta a Baku un "canale di dialogo occidentale" alternativo a quelli atlantico e statunitense, offrendo un interlocutore tanto più rilevante in quanto portatore di un'ottica inclusiva delle relazioni regionali e, dunque, non percepito dal Cremlino come immediata minaccia agli interessi russi nel proprio vicinato<sup>36</sup>.

Su questo sfondo, la progressiva connotazione della CSI come mero foro di dialogo tra i suoi partecipanti ha permesso all'Azerbaijan di restare legato all'organizzazione, senza con ciò rinunciare ad alcuna prerogativa nazionale. D'altra parte, e come sottolineato da Putin<sup>37</sup>, la natura di "very useful organisation for exchanging information and discussing general problems, general political, humanitarian and administrative issues" propria della CSI, è risultata per l'Azerbaijan funzionale al mantenimento di un canale di dialogo informale con quegli interlocutori regionali con i quali risultava arduo perseguire più diretti contatti bilaterali. Tale dinamica si è manifestata principalmente rispetto all'Armenia e in relazione al nodo del Nagorno-Karabakh, specie a seguito del fallimento dei negoziati di Key West della primavera del 2001. In questa prospettiva, i ripetuti incontri tenuti a margine dei summit della CSI tra i più alti esponenti istituzionali dei due paesi hanno permesso di aggirare il congelamento delle relazioni bilaterali e di dare continuità al negoziato tra un incontro ufficiale e il successivo.

Seguendo una pragmatica impostazione di politica estera a ben guardare non dissimile da quella russa, l'Azerbaijan ha dunque perseguito una proiezione regionale verso lo spazio della CSI fondata sulla partecipazione ai fori multilaterali di dialogo non finalizzati alla integrazione settoriale dei propri partecipanti e, contemporaneamente, all'approfondimento delle intese bilaterali con i partner ritenuti più rilevanti per il perseguimento del proprio interesse nazionale<sup>38</sup>. D'altra parte, come per la Russia il ricorso al vettore bilaterale di dialogo permetteva di valorizzare l'evidente asimmetria di potenza rispetto agli interlocutori regionali<sup>39</sup>, allo stesso modo il crescente peso strategico ed economico acquisito dall'Azerbaijan a partire dall'inizio del nuovo secolo ha trovato, nei rapporti bilaterali di Baku con i partner della CSI, terreno privilegiato di applicazione. A innalzare il profilo regionale e sistemico dell'Azerbaijan ha contribuito anzitutto il netto incremento delle esportazioni di idrocarburi frutto dell'inaugurazione degli oleodotti Baku-Supsa

---

<sup>36</sup> Unica rilevante eccezione alla tendenza di Mosca a non interpretare la proiezione orientale dell'UE come minaccia ai propri interessi regionali è stata costituita dal lancio dell'Eastern Partnership (2009), criticata dal Ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov come "an attempt to extend the EU's sphere of influence". *EUobserver*, 21 marzo 2009.

<sup>37</sup> Russia Presidency, *Press Conference Following Russian-Armenian Talks*, Yerevan, 25 Marzo 2005, edizione web, [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/03/25/2234\\_type82914type82915\\_85953.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2005/03/25/2234_type82914type82915_85953.shtml) (ultimo accesso 15 novembre 2012).

<sup>38</sup> Tale impostazione sarebbe stata ufficializzata attraverso il Concetto sulla sicurezza nazionale approvato nel 2007, nel quale si sottolinea che l'Azerbaijan "is interested in maintaining cooperation within the Commonwealth of Independent States and developing economic, political, legal and humanitarian relations with the CIS member-states on a bilateral basis". *National Security Concept of the Republic of Azerbaijan*, 2007, edizione web, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Azerbaijan2007.pdf>, (ultimo accesso, 15 novembre 2012), p. 11.

<sup>39</sup> B. Nygren, *The Rebuilding of Greater Russia*, Routledge, Abingdon, 2008, p. 226.

(BS, 1999) e Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC, 2005) e del gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum (BTE, 2006). Oltre ad approfondire la valenza dell'Azerbaijan per i nuovi partner commerciali europei e per la stessa UE, le esportazioni energetiche, garantendo all'Azerbaijan tassi record di crescita economica nel decennio 2001-2011<sup>40</sup>, hanno contribuito a modificare radicalmente il bilanciamento di potenza nel Caucaso meridionale, permettendo a Baku di investire strategicamente nella economia georgiana e, parallelamente, di perseguire una politica di riarmo che ha reso manifesta la superiorità militare nei confronti dell'Armenia. Inoltre e più in generale, lo sviluppo del comparto energetico, spezzando l'isolamento infrastrutturale dell'Azerbaijan, ha ridimensionato la rilevanza sino ad allora rivestita, per le casse nazionali, dall'interscambio con i paesi della CSI e con la Russia<sup>41</sup>.

In linea con la maggior consapevolezza delle proprie potenzialità e della propria significatività regionale, l'Azerbaijan ha così perseguito, a partire dall'inizio del secolo e sotto la guida di Ilham Aliyev, la progressiva autonomizzazione della propria politica estera, maggiormente attenta al bilanciamento dei suoi vettori regionale e sistemico e, al contempo, più risolutamente incentrata sulla promozione del proprio interesse nazionale, anche in parziale difformità rispetto alle politiche regionali dei propri interlocutori atlantici. Baku ha per questa via sviluppato una politica estera "azerbaigiano-centrica", non più funzione degli interessi regionali di attori terzi, che sembra collocare il Paese al centro di una costruzione diplomatica composta da tre cerchi concentrici, i cui confini sono determinati, al contempo, dal raggio della proiezione di influenza del Paese e dalla loro prioritizzazione nell'ottica del perseguimento degli interessi nazionali. In tale costruzione, la proiezione regionale di Baku nello spazio della CSI rientra, con diversi scopi e modalità, nei primi due cerchi di politica estera, mentre riguarda solo indirettamente il più esterno tra essi, quello globale, funzionale per l'Azerbaijan alla riaffermazione delle linee guida e dei principi di diritto internazionale che ne guidano la proiezione internazionale – dal principio della inviolabilità delle frontiere a quello del non-allineamento.

Il primo cerchio della politica estera azerbaigiana è composto da quei paesi che per prossimità geografica, rilevanza nella prospettiva di avanzamento degli interessi nazionali e capacità di influenzare le dinamiche interne al Paese costituiscono per l'Azerbaijan interlocutori imprescindibili. Del primo cerchio di cooperazione – lo sviluppo del quale è perseguito da Baku

---

<sup>40</sup> Il tasso percentuale di crescita medio nel decennio in considerazione è stato del 13,5%. Negli anni di picco della crescita – tra il 2003 e il 2008 – il tasso percentuale di crescita medio registrato dall'Azerbaijan è stato del 19,6%. International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, edizione web [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weoselgr.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weoselgr.aspx), calcoli dell'autore.

<sup>41</sup> Dal pesare nel 1995 per il 39% sul totale dell'intercambio azerbaigiano, il volume d'affari con i paesi della CSI è infatti calato al 15% nel 2011, mentre quello con la Russia è passato nello stesso arco temporale dal 14,4% al 7,8%. State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, *External economic activities*, edizione web, [www.azstat.org](http://www.azstat.org), calcoli dell'autore.

principalmente su un piano bilaterale – fa parte, oltre alla Russia, la cui rilevanza continua a essere fondata principalmente sul ruolo di arbitro rivestito nei negoziati sul Karabakh, anzitutto la Georgia. La crescente intesa bilaterale generatasi all’ombra dell’interdipendenza tra i due stati frutto dell’asse energetico creato con la BTC e la BTE, si è infatti concretizzato nella formazione di un “tandem caucasico”<sup>42</sup> che, assieme alla Turchia – sbocco delle infrastrutture energetiche sul Mediterraneo e verso i mercati occidentali – costituisce un asse strategico di cooperazione dalla crescente rilevanza regionale, proritarizzato dallo stesso Concetto sulla sicurezza nazionale azerbaigiano nella sezione dedicata alla “cooperazione con i paesi regionali”<sup>43</sup>.

In stretta connessione con la strategia energetica perseguita da Baku, nel primo cerchio di cooperazione possono inoltre essere inseriti anche Kazakistan e Turkmenistan. Nonostante le divergenze che ancora caratterizzano le relazioni azerbaigiano-turkmene rispetto alla suddivisione delle acque e dei giacimenti del Caspio, i due paesi rivieraschi del bacino risultano centrali per il pieno sviluppo del potenziale azerbaigiano nel settore energetico. Accanto alla connotazione di paese produttore di energia, la peculiare collocazione geografica dell’Azerbaigian conferisce infatti a esso un altrettanto significativo ruolo di potenziale snodo per il transito degli idrocarburi centroasiatici – già in parte intubati nella rete infrastrutturale nazionale – verso i mercati occidentali. D’altra parte, la valorizzazione della collocazione geografica dell’Azerbaigian per lo sviluppo di un corridoio energetico est-ovest, già fulcro della strategia regionale energetica statunitense nella seconda metà degli anni ’90, ha acquisito rinnovata significatività a partire dalla metà degli anni 2000 e in ragione della promozione, da parte dell’UE, del cd. Corridoio meridionale del gas tra il Caspio e i mercati europei<sup>44</sup>. Benché geograficamente non attigua, anche l’Ucraina sembra rientrare a pieno titolo nel primo cerchio della politica estera azerbaigiana, in ragione della tradizionale comunanza di interessi e politiche tra i due paesi e del reciproco interesse all’approfondimento della cooperazione energetica. Mentre, infatti, la costa ucraina rappresenta per l’Azerbaigian una valida alternativa per le rotte degli idrocarburi verso l’Europa, il perseguimento di intese energetiche con Baku rappresenta uno dei pilastri attorno ai quali va ruotando il tentativo di Kiev di ridimensionare la dipendenza – e la vulnerabilità – dagli approvvigionamenti energetici russi.

La partecipazione ai fora multilaterali di cooperazione regionale rappresenta, in questo quadro d’insieme, il principale strumento diplomatico utilizzato da Baku in funzione della

---

<sup>42</sup> V. Papava, «Formation and Development of the “Caucasian Tandem”», *Azerbaijan Focus*, Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 83-92.

<sup>43</sup> *National Security Concept of the Republic of Azerbaijan*, op. cit., pp. 12-13.

<sup>44</sup> Sulla rilevanza dell’Azerbaigian per lo sviluppo del Corridoio meridionale e, più in generale, per la promozione di una politica energetica esterna dell’UE, C. Frappi, «EU Energy Security Policies and Azerbaijan», in C. Frappi – G. Pashayeva (a cura di), *The EU Eastern Partnership: common framework or wider opportunity?*, Egea, Milano, 2012, pp. 43-64.

proiezione nel secondo cerchio della propria politica estera, gerarchicamente subordinato al primo e funzionale al perseguimento del dialogo nei diversi scenari regionali verso i quali di indirizza la proiezione estera azerbaigiana – dall'Europa orientale sino all'Asia centrale. È in questo contesto che si è inserita, nel corso dell'ultimo decennio, la partecipazione azerbaigiana alla CSI, così come ad altri e altrettanto rilevanti meccanismi di cooperazione e dialogo regionali. A dimostrazione della diversa gerarchizzazione dei piani di cooperazione perseguiti da Baku, al secondo cerchio di cooperazione è stato “declassato” anzitutto il GUAM. Istituzionalizzato nel 2006 a seguito dell'uscita dell'Uzbekistan e delle “rivoluzioni colorate” ucraina e georgiana come Organization for Democracy and Economic Development (ODED-GUAM), l'organizzazione ha reindirizzato le proprie iniziative principalmente verso l'approfondimento dell'interscambio economico tra i suoi membri, con l'obiettivo ultimo della creazione tra di essi di una zona di libero scambio.

La dimensione centroasiatica della cooperazione multilaterale è perseguita dall'Azerbaijan principalmente attraverso la partecipazione alla Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC). Lanciata nel 1997 con il sostegno della Banca asiatica di sviluppo, l'iniziativa, finalizzata all'innalzamento degli standard di vita regionali attraverso la promozione della cooperazione economica tra i suoi partecipanti, è stata sottoscritta da Baku nel 2003 principalmente nell'ottica di sviluppo dei corridoi transnazionali di trasporto Nord-Sud, tra la Russia e l'Iran, ed Est-Ovest<sup>45</sup>. Al vettore centroasiatico della politica multilaterale azerbaigiana fa capo anche il rilancio della cooperazione con i paesi turcofoni, che – spogliata tanto della dimensione politica che infruttuosamente si era tentato di attribuirle nella prima metà degli anni '90 quanto della collegata paternalistica posizione in precedenza assunta dalla Turchia – è stata istituzionalizzata attraverso la creazione della Assemblea parlamentare dei paesi turcofoni (*Türk Dili Konuşan Ülkeler Parlamenter Asamblesi*, Türkpa) e il Consiglio di cooperazione dei paesi turcofoni (*Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi*, Tdik) nel novembre 2008 e ottobre 2009 e sulla base di un'iniziativa proveniente dalla Presidenza azerbaigiana<sup>46</sup>.

Nel corso dell'ultimo decennio e sullo sfondo dei processi di allargamento e trasformazione dei principali meccanismi di cooperazione euro-atlantici, il vettore multilaterale della politica estera

---

<sup>45</sup> Accanto all'Azerbaijan, partecipano al Carec Afghanistan, Cina (per la Regione autonoma dello Xinjiang), Kazakistan, Kirgizstan, Mongolia, Tagikistan, Uzbekistan e Pakistan. Panoramica sulle finalità e progetti CAREC in: *The New Silk Road. Ten Years of the Central Asia Regional Economic Cooperation Program*, Asian Development Bank, Mandaluyong City, 2011.

<sup>46</sup> Secondo il Consigliere presidenziale Nevruz Mammadov, alla vigilia della creazione del Türkpa, sarebbe infatti stato il Presidente Aliyev a proporre al Primo ministro turco Erdoğan di riprendere e approfondire la pratica dei summit dei paesi turcofoni, portata avanti in maniera discontinua sin dal 1992. Indipendentemente dalla possibile strumentalità della affermazione, essa testimonia il ruolo di primo piano svolto da Baku nel rilancio della cooperazione. *Presidential Advisor Calls For U.s. To Fill Void In Caucasus*, Wikileaks, 08BAKU891, edizione web, <http://wikileaks.org/cable/2008/09/08BAKU891.html>, 18 settembre 2008.

Oltre all'Azerbaijan, del Türkpa – che ha a Baku la propria sede – fanno parte Kazakistan, Turchia e Turkmenistan; del Tdik, invece, Kazakistan, Kirgizstan e Turchia.

azerbaigiana ha inoltre beneficiato delle molteplici iniziative da essi inaugurate nello spazio post-sovietico. Tra tali iniziative – ultima dimensione del secondo cerchio di politica estera azerbaigiana – crescente peso regionale hanno assunto per Baku i meccanismi di dialogo politico e di cooperazione settoriale promosse dall'UE e nell'area del Mar Nero allargato – quali, in particolare, la cd. Iniziativa di Baku (2004) e la Sinergia per il Mar Nero (2007). Mentre quest'ultima ha risposto all'esigenza di creare uno strumento multilaterale di dialogo politico in grado di affiancare le relazioni bilaterali con Bruxelles e rinvigorire i processi di cooperazione in atto<sup>47</sup>, la prima – incentrata sul comparto energetico e esplicitamente indirizzata a promuovere l'integrazione settoriale nel mercato europeo e a favorire il trasporto degli idrocarburi caspici verso l'Unione<sup>48</sup> – acquista rilevanza in quanto concreta dimostrazione del ruolo di interlocutore privilegiato assunto dall'Azerbaigian per la proiezione orientale dell'UE ne settore energetico.

#### 4. Conclusioni

Lungi dal trasformarsi in uno strumento per la (re)integrazione dello spazio post-sovietico o, piuttosto, per la riaffermazione dell'egemonia russa su di esso lungo le tre principali direttrici – politica, economico-energetica e militare – della proiezione regionale di Mosca, la CSI, come sottolineato dallo stesso Putin, è servita piuttosto da strumento per un “divorzio consensuale” tra le repubbliche già federate nell'Unione Sovietica<sup>49</sup>. Tale considerazione, valida *ex post*, non sottrae tuttavia rilevanza ai tentativi perpetuati dalla Presidenza Yeltsin nel corso degli anni '90 di fare invece della CSI lo strumento privilegiato per il mantenimento dei legami tra le repubbliche ex-sovietiche, nucleo di un blocco di stati a guida russa in grado di competere e contrapporsi al blocco euro-atlantico. Indipendentemente dalle reali finalità perseguite dal Cremlino attraverso la CSI e dalla non linearità nell'evoluzione delle stesse, tra gli stati di nuova indipendenza, la diffusa percezione della CSI come strumento utile alla riaffermazione dell'influenza di Mosca sullo spazio post-sovietico ha infatti caratterizzato un decennio di politica regionale e la difficile fase di transizione post-indipendentistica nella sua dimensione internazionale.

---

<sup>47</sup> La Sinergia per il Mar Nero è Indirizzata alle repubbliche caucasiche, ai paesi rivieraschi del Mar Nero, alla Grecia e alla Moldavia. Commissione europea, *Sinergia del Mar Nero – Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, [COM(2007) 160 def], Bruxelles, 11 aprile 2007.

<sup>48</sup> L'Iniziativa di Baku si rivolge ai paesi rivieraschi del Mar Nero e del Mar Caspio (escluso il Turkmenistan) e ai loro vicini – Armenia, Kirgizstan, Moldavia, Tagikistan e Uzbekistan. Iran e Russia partecipano inoltre in qualità di osservatori. *Ministerial Conference on Energy Co-operation between the EU, the Caspian Littoral States and their neighbouring countries*, Conclusion and Annexes, Baku, 13 novembre 2004.

<sup>49</sup> In quella che appare come una giustificazione *ex post* del progressivo ridimensionamento della CSI, Putin nel 2005 affermava che la Comunità “was formed in order to make the Soviet Union's collapse as civilised and smooth as possible and to minimise the economic and humanitarian losses it entailed”. Russia Presidency, 2005, op. cit.

Se nel corso degli anni '90 la partecipazione o, all'opposto, la presa di distanza dalla CSI era dunque stato elemento caratterizzante delle relazioni internazionali azerbaigiane, con l'inizio del nuovo secolo – parallelamente ai processi di svuotamento di significato della Comunità e del conseguente *decoupling* delle relazioni con essa e con la Russia – la CSI è stata “declassata” a direttrice secondaria di politica estera. Una direttrice tanto rilevante quanto lo sono gli altri e paralleli meccanismi di cooperazione multilaterale attraverso i quali l'Azerbaigian persegue la propria proiezione multiregionale – in Asia centrale, in Europa sud-orientale o nell'area del Mar Nero allargato.

La traiettoria seguita dalla CSI, in termini di significatività politica ed evoluzione istituzionale, sembra dunque aver affiancato e definitivamente sancito la progressiva parcellizzazione dello spazio post-sovietico in complessi subregionali caratterizzati da proprie dinamiche politiche, economiche e strategiche – da quello baltico a quello centrasiatrico passando per quelli europeo-orientale e caucasico-meridionale – accomunati dal ruolo centrale in essi rivestito dalla Federazione russa. Tale parcellizzazione, a sua volta, si riflette nella progressiva gerarchizzazione delle direttrici regionali di politica estera azerbaigiana avviatasi con l'inizio del nuovo secolo nel quadro di un più ampio ripensamento collocazione e delle potenzialità del Paese – accresciute, queste ultime, in ragione della più profonda valenza strategica e delle più ingenti entrate economiche assicurate dalle esportazioni energetiche. In linea con la predisposizione di una politica estera azerbaigiano-centrica che colloca il Paese al centro di una costruzione diplomatica composta da cerchi concentrici, è dunque nell'area caspico-caucasica che Baku, nel tentativo di affermare un ruolo di leadership subregionale, concentra oggi la propria azione internazionale – dimostrazione ultima della marginalizzazione della CSI e del definitivo compimento del processo di frammentazione mentale dello spazio post-sovietico.