

COSÌ LONTANO, COSÌ VICINO. IL CONFLITTO DEL NAGORNO-KARABAKH E LA STABILITÀ DEL SISTEMA EURASIATICO

La mappa schematica mostra la città di Khojaly, sede del bagno di sangue perpetrato dalle truppe dell'Armenia contro gli azerbaigiani nel febbraio 1992

Scrivendo nel 2003, nel quadro del dibattito europeo relativo alla predisposizione di una più coerente strategia di politica estera verso il Caucaso meridionale da parte dell'Unione europea, Dov Lynch denunciava una latente contraddizione che caratterizzava la visione europea dell'area – formulando il postulato del “paradosso prossimità/distanza”.² In base ad esso, il Caucaso meridionale risultava essere, da una parte, abbastanza prossimo all'Unione da imporre la predisposizione di una politica regionale e, dall'altra, sufficientemente lontano da non far percepire come immediate le minacce che da esso promanano.

Da allora, la politica caucasica dell'Unione ha fatto segnare rilevanti passi in avanti istituzionali, tanto in una prospettiva regionale – con l'inclusione dell'area nella Politica europea di vicinato (2006) e con il lancio del Partenariato orientale (2009) – quanto in un'ottica strettamente bilaterale. Nonostante ciò, non sembra essersi del tutto liberata dell'atteggiamento che sottintendeva al paradosso di cui sopra. La latente tendenza a non considerare i nodi della sicurezza regionale come prioritari per la tutela dello spazio europeo sembra sopravvivere principalmente in relazione al nodo dei conflitti etno-territoriali dell'area – nella regione azerbaigiana del Nagorno-Karabakh, in quelle georgiane di Abkhazia e



Ossezia meridionale, in quella moldava della Transnistria. Conflitti rispetto ai quali, a oltre un ventennio dalla firma dei rispettivi accordi per il cessate-il-fuoco, la comunità euro-atlantica in generale e l'Ue in particolare stentano ancora a definire un'efficace strategia di gestione costruttiva e di risoluzione, relegandoli di fatto ai margini della pianificazione strategica e della pratica diplomatica.

L'origine e la portata del conflitto del Nagorno-Karabakh

Tra i conflitti etno-territoriali del Caucaso meridionale

¹ Carlo Frappi è Ricercatore presso il Dipartimento di Studi sull'Asia e l'Africa Mediterranea (DSAAM) dell'Università “Ca' Foscari” di Venezia e Ricercatore associato dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

² D. Lynch, *The EU: towards a strategy*, in D. Lynch (a cura), “The South Caucasus: a challenge for the EU”, Chailot Papers num.65, EU Institute for Security Studies, Parigi, 2003, p.178.



*L'antica città azerbaigiana di Shusha è ancora sotto occupazione delle forze armate dell'Armenia.
Foto degli anni '80 del XX secolo*

– e, in senso ampio, dello spazio del vicinato orientale – il conflitto armeno-azerbaigiano del Nagorno-Karabakh è per molti versi il caso che presenta maggiori elementi di criticità e, al contempo, un potenziale di rischio che trascende significativamente la mera dimensione sub-regionale. Per origine, andamento dello scontro armato ed evoluzione negoziale, il caso del Nagorno-Karabakh presenta rilevanti punti di contatto con gli altri conflitti “protratti” dell’area. Come questi ultimi, esso origina infatti dal tentativo di secessione armata di una minoranza etnica – quella armena – maggioritaria nell’area in considerazione, che, sostenuta militarmente da attori terzi – nella fattispecie volontari ed esercito regolare dell’Armenia, ha portato all’occupazione dei territori dell’Azerbaigian oggetto di conflitto. In tutti i casi in questione, inoltre, l’attività di mediazione internazionale – portata avanti dal “Gruppo di Minsk” dell’OSCE, co-presieduto da Russia, Stati Uniti e Francia – si è dimostrata incapace di garantire l’applicazione di quel principio di integrità territoriale che fonda i rispettivi negoziati di pace. Si è così determinato un “congelamento” dell’attività negoziale, un’impasse diplomatica all’ombra della quale si è generato un pericoloso scollamento tra la sovranità *de jure* riconosciuta internazionalmente ai paesi che tali territori includevano al momento del conseguimento dell’indipendenza dall’Unione sovietica, e quella *de facto*, esistente nei territori occupati.

Al netto delle citate analogie con gli altri conflitti protratti del vicinato europeo, il conflitto del Nagorno-Karabakh presenta d’altra parte caratteristiche peculiari che ne fanno un caso unico e che, per molti versi, ne fondano la maggior significatività nel contesto dei processi di transizione regionale post-bipolare. Anzitutto, opponendo di fatto due stati sovrani quali Azerbaigian e Armenia – cui, per molti versi, il territorio del Karabakh può considerarsi annesso – il conflitto ha assunto una dimensione inter-statale assente negli altri casi del vicinato orientale. Al di là della maggior rilevanza insita in un conflitto che oppone due stati sovrani, membri dei principali meccanismi di cooperazione di matrice internazionale ed europea, la dimensione inter-statale del Nagorno-Karabakh ha posto un limite evidentemente invalicabile non soltanto al coerente completamento dei processi di *state* e *nation-building* avviati dai due attori all’indomani del conseguimento dell’indipendenza, ma anche alla più ampia possibilità di sviluppo di meccanismi di cooperazione regionale inclusivi nello spazio sub-caucasico. In un sistema internazionale caratterizzato dalla marcata intensificazione dei processi di aggregazione di stampo regionalista, il Caucaso meridionale si presenta dunque come una “broken region”,³ attraversata da marcate polarizzazioni strategiche frutto anzitutto delle tensioni e dei conflitti di natura etno-territoriale.

3 In questo senso, P. Semneby, *The Role of the EU in the Resolution of Conflicts in the South Caucasus*, Turkish Policy Quarterly, vol. 5(2), 2006; J. Boonstra, L. Delcour, *A broken region: evaluating EU policies in the South Caucasus*, Fride Policy Brief, num.193, 2015; T. DeWaal, *A Broken Region: The Persistent Failure of Integration Projects in the South Caucasus*, Europe-Asia Studies, vol. 64(9), 2012.



In secondo luogo, la portata del conflitto in Nagorno-Karabakh – e, conseguentemente, della ferita che lo stallò negoziale contribuisce a mantenere aperta – resta più ampia a quella degli analoghi casi del vicinato orientale, tanto che si guardi alla scala dello scontro militare e all’ampiezza del raggio d’azione territoriale del confronto armato, quanto che si tenga conto della misura del coinvolgimento delle popolazioni civili. Dalla prima angolatura, il territorio azerbaigiano interessato dallo scontro armato prima e dalla occupazione militare successivamente è ben più ampio della regione dell’Alto Karabakh propriamente detta. L’occupazione armena si è cioè estesa anche a sette distretti circostanti la regione – che garantiscono contiguità territoriale con l’Armenia e il controllo su territori in funzione di “cuscinetto” rispetto all’Azerbaigian – il ritiro dai quali, non a caso, è fissato dalle risoluzioni approvate in sede ONU ed europea come preconditione per la finalizzazione dei negoziati di pace.⁴ Alla estesa dimensione territoriale del conflitto del Nagorno Karabakh si è inoltre accompagnata una pro-

fonda e ancora irrisolta crisi umanitaria, che contribuisce a mantenere aperta la ferita generata dalla guerra. L’occupazione armena una porzione rilevante del territorio dell’Azerbaigian si è infatti tradotta in un massiccio – e per molti versi pianificato – fenomeno di sfollamento interno della popolazione di etnia azeri. Secondo le stime dell’Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite,⁵ sarebbero ancora oggi oltre 630.000 gli sfollati azerbaigiani provenienti dai territori sotto occupazione che vivono, a volte in condizioni precarie, nella parte centro-occidentale del Paese.

Infine, ma non ultimo, la maggior rilevanza del Nagorno-Karabakh deriva direttamente dal crescente peso che l’Azerbaigian ha assunto tra gli interlocutori europei del vicinato orientale. Tale rilevanza discende principalmente dal ruolo decisivo svolto dal Paese nel quadro delle politiche europee rivolte alla tutela della sicurezza energetica comunitaria dall’esterno. Capitalizzando efficacemente sulla duplice natura di paese produttore di idrocarburi e di potenziale snodo per il transito delle risorse di prove-

4 Sull’evoluzione giuridica del negoziato sul Nagorno-Karabakh si rimanda a N. Ronzitti, *Il conflitto del Nagorno-Karabakh e il diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

5 United Nations High Commissioner for Refugees, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, UNHCR, Ginevra, 2017.

La città di Shusha sotto occupazione delle forze armate dell'Armenia



nienza centro-asiatica, Baku – già rilevante fornitore di greggio ai consumatori europei e, in particolare, italiani – è assunto a partner determinante per l'inaugurazione del quarto canale di approvvigionamento di gas continentale, che da circa un quindicennio è pilastro delle politiche di diversificazione propugnate da Bruxelles. D'altra parte, lungi dal configurarsi come mero "consumatore" delle strategie di sicurezza energetiche europee, l'Azerbaijan ha svolto un decisivo ruolo di "promotore" delle stesse, investendo economicamente e politicamente nel complesso sistema di gasdotti che dal 2019 collegherà le sponde azerbaigiane del Caspio a quelle adriatiche dell'Italia.

Il peso regionale e sistemico del conflitto del Nagorno-Karabakh

Sia pur in considerazione delle richiamate peculiarità del caso del Nagorno-Karabakh, sarebbe errato ritenere che le ripercussioni negative del conflitto si producano esclusivamente in ambito sub-caucasico. Al contrario, esse si riverberano parallelamente sulla sicurezza e sulla stabilità della più ampia area compresa tra il Mar Nero e il Mar Caspio, con importanti ricadute tanto sul piano macro-regionale che sistemico.

In primo luogo, alle spalle del conflitto armeno-azerbaigiano si staglia una competizione di influenza regionale senza considerare la quale sarebbe impossibile comprenderne la natura. Dalle dinamiche dello scontro, inteso tanto nella sua dimensione militare quanto in quella diplomatica, non possono cioè essere espunti gli interessi e le politiche regionali delle grandi e medie potenze dell'area – Russia, Turchia, Iran – così come degli attori esterni alla regione che verso di essa hanno, in tempi e con modalità differenti, proiettato la propria influenza – dagli Stati Uniti all'Ue. In questo senso, la contrapposizione armeno-azerbaigiana è andata intrecciandosi al più ampio gioco delle polarizzazioni strategiche delle aree caucasica e vicino orientale, che per molti versi ha essa stessa contribuito a determinare prima e a cristallizzare successivamente. Se, dunque, tutt'altro che remoto è il rischio di una ripresa delle ostilità su più ampia scala rispetto alla "Guerra dei 4 giorni" dell'aprile 2016, allo stesso tempo tutt'altro che sottovalutabile è il connesso rischio di *escalation* regionale, nonostante l'intesa e la convergenza di interessi che sembra caratterizzare l'attuale fase dei rapporti tra Russia e Turchia. Per questi ultimi, infatti, la politica caucasica assume una parallela e contrapposta



dimensione di potenza e di identità, che rende il nodo del Nagorno-Karabakh centrale sia per le rispettive scelte strategiche che per l'aggregazione del consenso interno.

La Russia, d'altra parte, fonda propriamente sul conflitto armeno-azerbaigiano – così come sugli analoghi casi di scontro etno-territoriale – una parte significativa della propria egemonia regionale, cristallizzata nel tempo in ragione del triplice ruolo che essa vi svolge. Grazie il dispiegamento di propri contingenti militari, Mosca è anzitutto attore determinante per la gestione della sicurezza regionale – nella fattispecie attraverso le basi militari di Gyumri e Erebuni, in Armenia, e attraverso la partecipazione di quest'ultima alla russo-centrica Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva. Al contempo – e paradossalmente, per un attore che non può essere considerato *super partes* – Mosca è anche il perno dei meccanismi negoziali internazionali e il principale responsabile delle iniziative di mediazione bilaterale finalizzate alla risoluzione dei conflitti. Infine, ma non secondariamente, essa svolge un ruolo determinate di fornitore di armamenti, che si fonda e si nutre di uno stallo diplomatico all'ombra del quale, come già sottolineato, la possibilità di riapertura dello scontro militare è tutt'altro che remota. Sebbene, infatti, l'Azerbaigian sia andato improntando la propria politica estera attorno al tentativo di guadagnare potere negoziale attraverso la valorizzazione dell'interdipenden-

za funzionale con i principali attori attivi nella regione caucasica – ivi compresa la Russia – la "mutilazione" della sovranità nazionale ha presieduto a una politica di riarmo che non esclude il ricorso alla forza per riappropriarsi dei territori a esso sottratti. In questo contesto, il potenziale di rischio associato alla condizione di *no war, no peace* nella quale è scivolato il Nagorno-Karabakh da oltre un ventennio è reso più marcato dall'assenza, lungo la linea di contatto tra le forze dell'Armenia e dell'Azerbaigian, di forze di interposizione o di monitoraggio internazionali.

Il conflitto del Nagorno-Karabakh non cessa di assumere significatività anche se dal piano macro-regionale si muove, infine, a quello sistemico. Il sistema internazionale contemporaneo è infatti caratterizzato, rispetto a quello che fu proprio della Guerra fredda, da un evidente fenomeno di regionalizzazione e da un connesso rovesciamento di gerarchia tra le dinamiche globali e quelle regionali. I sistemi regionali risultano, cioè, essere sempre più impermeabili alla distribuzione di potere a livello globale, consentendo agli egemoni regionali – nella fattispecie la Russia – di sfidare localmente l'egemonia statunitense, bilanciandola. È coerentemente a questa dinamica, dunque, che la protrazione del conflitto del Nagorno-Karabakh e il congelamento del relativo negoziato di pace hanno cessato di avere rilevanza in sé, per assumere rilevanza come terreno di confronto russo-statunitense sulla logica

*Così appare Agdam dopo l'occupazione della città da parte delle truppe dell'Armenia.
La città è chiamata "L'Hiroshima del Caucaso"*



chiamata a presiedere la stabilizzazione e la gestione della sicurezza nel più ampio spazio eurasiatico.

Conclusione: la necessità di una più risoluta iniziativa europea

Sin dal 2003, la politica europea verso il vicinato orientale si è fondata sul presupposto della "indivisibilità" della sicurezza pan-europea, sull'idea cioè che la sicurezza e la stabilità dello spazio dell'Unione non potessero essere scisse da quelle del proprio vicinato.⁶ A tale assunto non ha tuttavia fatto seguito la predisposizione di una coerente strategia per la risoluzione del nodo – quello dei conflitti protratti e, nella fattispecie, del Nagorno-Karabakh – che, più di ogni altro, determina il *gap* di sicurezza nell'area del Caucaso meridionale e vi ostacola percorsi di cooperazione regionale che faciliterebbero i legami istituzionali con l'Ue. L'approfondimento delle relazioni bilaterali con le singole repubbliche dell'area si è così prodotto in un evidente vuoto di programmazione strategica condivisa, che rischia di rimettere in discussione gli stessi risultati fin qui conseguiti dalla proiezione regionale europea – non da ultimo, il funzionamento del Corridoio meridionale del gas.

La storia dell'ultimo decennio – dalla crisi in Georgia del 2008 a quella in Ucraina successiva al 2013 – ha dimostrato come il nodo irrisolto delle tensioni e dei con-

flitti etno-territoriali conservi il potenziale di minare le fondamenta della convivenza nello spazio eurasiatico. Oggi più che ieri è dunque necessario che la comunità euro-atlantica affronti più risolutamente di quanto non abbia fatto finora il nodo del conflitto in Azerbaijan. Che si assuma, cioè, l'onere del rilancio di un più coerente negoziato di pace rispetto al quale, paradossalmente, essa ha un potere negoziale superiore di quello di cui beneficia in altri casi analoghi. Se è vero, come sottolineato, che il conflitto del Nagorno-Karabakh è potenzialmente il più pericoloso tra quelli nel vicinato europeo, è vero d'altra parte che le buone relazioni che l'Unione Europea e i suoi singoli membri intrattengono con entrambi i belligeranti assicurano leve di influenza più efficaci di quelle possedute rispetto agli altri casi di conflitti protratti. Per far ciò, per spezzare un'impasse negoziale sullo sfondo della quale si annidano rischi di primaria rilevanza per la sicurezza europea, è tuttavia necessario che, al di là dell'ormai stantia retorica dei documenti e delle dichiarazioni ufficiali, si superino anzitutto schemi mentali e comportamentali che non riconoscono al conflitto del Nagorno-Karabakh quella centralità che invece esso ha assunto, tanto su un piano sub-regionale quanto su un piano macro-regionale e sistemico. ❁

⁶ European Commission, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations With Our Eastern and Southern Neighbour*, COM 104 final, 2003, p.3.