



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
(*ordinamento ex D.M. 270/2004*)  
in Relazioni Internazionali Comparate

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

**Il Partenariato Orientale:  
Il caso dell'Armenia**

**Relatore**

Ch. Prof. Aldo Ferrari

**Correlatore**

Ch. Prof. Antonio Trampus

**Laureando**

Roberto Zago

Matricola: 805514

**Anno Accademico**

**2011 / 2012**





ROBERTO ZAGO

# IL PARTENARIATO ORIENTALE: IL CASO DELL'ARMENIA





Roberto Zago

## THE EASTERN PARTNERSHIP: ARMENIA AS A CASE STUDY

The *big-bang enlargement* of the European Union and the subsequent entrance of twelve new countries into the organization between 2004 and 2007 marked a watershed in the contemporary history of Europe. Its accomplishment meant not only the emblematic rejoining of the eastern and the western parts of a continent that had been divided for more than fifty years by the now demised iron curtain, but also a major territorial extension towards the new-born post-soviet space in the making as well as the rise of Bruxelles as a stronger regional power. By moving its frontiers eastwards, on the other hand, implied for the supranational organization a new set of challenges and responsibilities that rendered the overall reassessment of the EU's foreign policy a pressing need that had to be faced as soon as the first major enlargement round was approaching. What resulted at last from the work of the European policymakers was what is currently known as the *European Neighbourhood Policy* (ENP), that is a framework of preferential treaties – the Action Plans (AP) between the UE and all the states surrounding its external borders and which was directed towards both the pre-existing *mediterranean dimension* (comprising all the southern states of the former Barcelona Process launched in 1995) and the recently acquired *eastern dimension*. At the same time, however, even though the path chosen by the EU originated primarily from the double necessity to adopt an unambiguous foreign policy and to avert the extension of further promises of full membership (excepted the cases of the Western Balkans states and Turkey), the new tool soon revealed itself as largely unsatisfactory, and this was due mainly to a series of structural contradictions and congenital weaknesses. One of these shortcomings was given in particular by the persistence of two different foreign policy inclinations among the EU member states (the so called *mediterranean* and *eastern lobbies*), which led in the space of few years to the subsequent establishment of two different multilateral frameworks: the *Union for the Mediterranean* (2008), sponsored by France, and the *Eastern Partnership* (2009), a long-awaited Polish-conceived project that was promoted by Warsaw policymakers with the help of Sweden.

As a consequence of this renewed engagement, the six post soviet nations of Eastern Europe (Belarus, Ukraine and Moldova) and the Southern Caucasus (Armenia, Azerbaijan and Georgia), which used to be basically neglected during the Nineties by the European Communities, started to be the target of a more ambitious *soft-power* policy than the previous decade: one of the main novelties set in place by the new *Eastern Partnership* initiative was precisely the replacement of the elderly *Partnership and Cooperation Agreements* (PCA) with the new *Association Agreements* (AA), (modeled primarily on the first EU-Ukraine treaty negotiated in 2007) and that included the

additional provision of the ambitious *Deep and Comprehensive Free Trade Area Agreements* (DCFTAA) aimed to build, in the long run, a *European Neighbourhood Community*, conceived as a sort of satellite economic space of preferential trade interconnected with the European Common Market. Furthermore, the ENP (as much as the new Eastern Partnership) launched a parallel process of *europeanization* that should drive to the progressive reception and assimilation of the EU's *acquis* by the signing countries as to render them as much similar to European member states, or, in other words, as the former president of the European Commission Romano Prodi stated, the UE would have been ready to offer to its neighbours «everything but institutions». On the other side, however, even though the new initiative seems to be promising without dispute (at least if we consider the contents and the incentives proposed), a various range of factors concerning the bilateral track of the project - such as the discrepancies between the real expectations showed by the recipient states and the sometimes unfitted European offer, as well as the presence of overlapping policies in the same target areas, as is the case of the Black Sea Synergy (BSS) launched in 2007 – not to mention the renewed competition between the resurgent Russian Federation of Vladimir Putin (ready to assert its power after the critical years of the Soviet implosion and the more liberal presidency of Boris Yeltsin) and the multicolored whole of the European Union and its 27 member states, contributed to call into question the tangible effectiveness and efficiency of the European policies.

Indeed, a closer look to the whole context reveals what appears to be the major and basic deterrent to the successful accomplishment of the Eastern Partnership objectives, which seems primarily due not only to the project shortcomings but also to the different ambitions of the single participating states: actually, if, on one hand, for a bunch of them, such as Moldova, Georgia and (up to few years ago) Ukraine, the initiative launched in Prague in 2009 is perceived as an intermediate step towards their future application to EU's full membership (a prospective which, notwithstanding its temporary exclusion from the present enlargement agenda, is theoretically supported on the juridical level by the *corpus* itself of the founding European Union's Treaty), for other countries, such as Azerbaijan and Belarus (where the autocratical governing *élites*, despite being interested in the European incentives for various economic reasons seem not to be willing to approach themselves to much towards a political instrument which in essence promotes democracy, thus representing a standing threat to the survival on the current dictatorships) the aspirations are lower, if not absent at all. In a so fragmented and contradictory political context, the only participating state to stand as a positive exception appears to be the Republic of Armenia: a closer analysis of the country's foreign policy and an evaluation of its *complementary doctrine* (according

to which Erevan declared itself determined to establish a network of friendly relations with all the regional and international powers in order to improve its national security and stability), seems to match, at least theoretically, with the degree of cooperation proposed by Brussels. This concurrence of interests between the two sides of cooperation set in place is arguably enough to make the so called *principle of conditionality* enounced by the EU (and the consequent equilibrium between the incentives put on the table and the reforms required by the new treaties) work, as well as the main reason behind the choice of the Armenian republic as an optimal and interesting case study able to exemplify the main leverages and dynamics of the EU's economical and political initiatives towards its eastern neighborhood.

Being this analysis centered around the end of portraying a comprehensive overview of both the European side and the Armenian one, this text will be divided in two main sections. In the first part, which will be dedicated to the European Neighbourhood Policy (*first chapter*) and to the Eastern Partnership (*second chapter*), I will examine the birth and investigate the evolution of the European policies towards the six post-soviet republics of the eastern dimension, addressing a particular attention to the Southern Caucasus region, which, even though initially excluded from the geographical scope outlined in Wider Europe (that is the European Commission document that traced the first guiding principles that would have contributed in defining the newly reformed EU's foreign policy in the post-enlargement years), was finally included at the last moment in the final project, as stated on the 2004 *Strategy Document*; a decision that went on corroborating the EU's already disclosed intentions in playing a more active and prominent role in one of the most delicate areas of the continent peripheries. Subsequently, the focus will be placed on the origins, the main contents and the operative structure launched with the Prague Declaration in 2009, following a discourse that will attempt to answer to some basic questions that could help understanding the actual potential of the Eastern Partnership final outcome, such as the drawbacks affecting both the bilateral and multilateral tracks of the initiative and that could backpedal the process of European region-building in the area concerned, as well as the coordination with the Black Sea Synergy project (which, as now, it has not been put into effect yet), and all the shortcomings connected with the regional competition between the Russian and European spheres of influence. Eventually, taking the cue from the second and latest meeting of foreign Heads of state or government that occurred during the last September in Warsaw, I will try to take stock of the overall situation with the purpose of working out the proper conclusions and observations.

In the second part of this work, the analysis will move on to consider the specific case of Armenia as to give a comprehensive overview of the main peculiarities of this newly independent

country (*third chapter*), such as: (1) the unsolved question of the frozen conflict between Armenia and Azerbaijan for the Nagorno-Karabakh *enclave* (which, despite being a province legally part of the Azerbaijani jurisdiction, has been indeed under the Armenian control since the military invasion that followed Erevan's victory in the 1988-1994 war); (2) the development of the Armenian national economy from the first days of independence to the present problems in the context of the global economical crisis; (3) the challenges the Armenian republic have been facing in the field of energy security through the last twenty years, together with a brief dissertation on the essential but controversial role played by the Metsamor Nuclear Power Plant as the main source of electricity production; (4) the evolution of the inner political system of the country and the unaccomplished democratic transition, giving also a closer look to the latest presidential (march 2008) and parliamentary elections (may 2012); (5) the shortcomings of the national mass-media and communication sectors as well as the consequential difficulties in establishing a sound media environment able to guarantee the right to freedom of expression; and, finally, (6) a closer look to the political and economical role played by the Armenian Diaspora in the motherland. In a distinct section I will examine, then, the major aspects of the foreign policy pursued by the Republic of Armenia (*fourth chapter*) and the degree of diplomatic relations enjoyed with both the neighboring states (Turkey, Georgia and Iran) and the former Cold-War-powers (Russia and the United States) in order to illustrate how and through which means Armenia has attempted to put its complementary doctrine from theory to practice, as well as the positive or negative consequences the latter has been able to attain. In the last resort, the focus of my study will be placed on the chief characteristics of the bilateral relations come in to being between Erevan and Brussels (*fifth chapter*) as to succinctly inspect both the inner perception of Armenia towards the EU's policies in the region as well as the true colors of the real necessities that the Armenian republic hopes satisfying through an enhanced cooperation with the European Union, such as, for example, the overriding need in finding a final resolution to the Nagorno-Karabakh dispute and to the perseverant and pernicious embargo set by Turkey and Azerbaijan against Armenia since 1993, which represent today an obstacle and a key-deterrent towards not only the achievement of the national security goals but also towards the full development of democratic institution and society in the country as well as the accomplishment of a positive economical environment that could lead to an efficient and profitable growth. In the last pages, eventually, and starting with the due considerations taken from the overall *excursus* I will try to answer to the ultimate question, that is: will the Eastern Partnership initiative and the same European Union *soft-power* policies be able to offer proper solutions to the so difficult and burdensome case of the Republic of Armenia?

# IL PARTENARIATO ORIENTALE: IL CASO DELL'ARMENIA

## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	i
---------------------------	---

### PARTE PRIMA

## IL PARTENARIATO ORIENTALE

<b>1. La Politica Europea di Vicinato: l'UE si avvicina al Caucaso?</b> .....	1
1.1. <i>L'estero condiviso: i nuovi vicini di Bruxelles tra inclusione ed esclusione</i> .....	1
1.2. <i>Una cerchia di amici: La Politica Europea di Vicinato</i> .....	7
1.3. <i>L'UE si avvicina al Caucaso Meridionale?</i> .....	15
<b>2. Il Partenariato Orientale: un impegno rinnovato con l'Europa dell'est?</b> .....	20
2.1. <i>Genesi del Partenariato Orientale</i> .....	20
2.2. <i>Il vertice di Praga e le sue debolezze genetiche</i> .....	26
2.3. <i>I contenuti dell'offerta: obiettivi, funzionamento, struttura e finanziamento</i> .....	28
2.4. <i>I paesi partner tra region-building e diversità sostanziali</i> .....	43
2.4.1. <i>Ucraina: dalla rivoluzione arancione alla retromarcia</i> .....	49
2.4.2. <i>Moldavia: verso l'adesione?</i> .....	51
2.4.3. <i>Bielorussia: dalle sanzioni vecchie a quelle nuove</i> .....	53
2.4.4. <i>Armenia: il PO come strumento per alleviare l'isolamento</i> .....	54
2.4.5. <i>Azerbaigian: una cooperazione prettamente energetica</i> .....	55
2.4.6. <i>Georgia: l'UE ad ogni costo</i> .....	56
2.5. <i>Il Partenariato e la Sinergia del Mar Nero</i> .....	59
2.6. <i>Il Partenariato Orientale e il fattore Russia</i> .....	62
2.7. <i>Il vertice di Varsavia: progresso o regresso?</i> .....	69
2.8. <i>Considerazioni conclusive: inclusione o esclusione?</i> .....	74

PARTE SECONDA  
**IL CASO DELL'ARMENIA**

<b>3. L'Armenia indipendente: un profilo</b> .....	76
3.1. L'Armenia come caso di studio: una breve introduzione .....	76
3.2. La questione del Nagorno-Karabakh .....	78
3.2.1. Le origini del conflitto .....	78
3.2.2. L' <i>escalation</i> : da questione interna a questione internazionale .....	80
3.2.3. Il <i>cessate il fuoco</i> e il congelamento del conflitto .....	81
3.2.4. I tentativi di mediazione del Gruppo di Minsk .....	82
3.2.5. La situazione attuale: una pace irraggiungibile? .....	83
3.3. L'economia dell'Armenia: il declino della <i>tigre caucasica</i> ? .....	86
3.3.1. La prima fase: il passaggio al sistema capitalista (1991-1999) .....	86
3.3.2. La seconda fase: gli anni della <i>tigre caucasica</i> (2000-2007) .....	88
3.3.3. La terza fase: la crisi economica globale (dal 2008 ad oggi) .....	89
3.4. La sicurezza energetica e l' <i>irrinunciabile</i> scelta nucleare .....	92
3.5. I vent'anni di una <i>transizione incompiuta</i> : politica e democrazia in Armenia .....	98
3.5.1. La politica interna da Ter-Petrosyan a Sargsyan (1991-2012) .....	100
3.5.2. Le presidenziali del 2008 .....	105
3.5.3. Le parlamentari del 2012 .....	107
3.6. I <i>mass-media</i> e la libertà di espressione .....	109
3.7. L' <i>Armenia oltre Erevan</i> : la diaspora e il suo ruolo economico incompiuto .....	114
<b>4. La politica estera armena tra necessità e complementarità</b> .....	118
4.1. L'alleato russo: una dipendenza <i>a senso unico</i> ? .....	118
4.2. Turchia: storia di una normalizzazione impossibile? .....	123
4.3. Iran: tra <i>partnership</i> energetica e cooperazione strategica .....	133
4.4. Georgia: verso una maggiore integrazione economica .....	136
4.5. Gli Stati Uniti e la collaborazione con la NATO .....	140
<b>5. Erevan e Bruxelles: quali prospettive?</b> .....	143
5.1. Le relazioni tra l'UE e l'Armenia dall'APC alla PEV .....	143
5.2. L'UE vista da Erevan: tra attivismo mancato e approcci controversi .....	147
5.3. Considerazioni conclusive: il Partenariato Orientale potrà fare la differenza? .....	151

<i>Bibliografia</i> .....	pag. 154
<i>Allegati</i> .....	pag. 169
A. <i>Dichiarazione di Praga</i> .....	pag. 170
B. <i>Dichiarazione di Varsavia</i> .....	pag. 182
C. <i>Strategia di Sicurezza Nazionale della Repubblica di Armenia</i> .....	pag. 193



ROBERTO ZAGO

**IL PARTENARIATO ORIENTALE:  
IL CASO DELL'ARMENIA**

## Introduzione

Lo storico allargamento dell'Unione Europea, che ha visto entrare tra il 2004 e il 2007 dodici nuovi paesi nell'organizzazione, ha mutato sensibilmente gli equilibri politici del continente. La sua importanza, tuttavia, non risiede solo nel ricongiungimento simbolico di due parti dell'Europa che per più di mezzo secolo sono state divise dalla cortina di ferro e dalla Guerra Fredda, bensì nella messa in campo di uno scenario politico nuovo, in cui Bruxelles è venuta ad assumere il ruolo di principale potenza regionale. L'estensione delle frontiere verso oriente ha infatti portato con sé sfide e responsabilità maggiori rispetto al passato che hanno spinto l'UE a ripensare e a riformulare la propria politica estera, dando origine all'attuale Politica Europea di Vicinato, costruita attorno a una rete di accordi bilaterali preferenziali con tutti i paesi limitrofi dell'organizzazione, sia con quelli della pre-esistente *dimensione mediterranea* che con quelli della più recente *dimensione orientale*. Questa scelta, nata soprattutto dalla duplice necessità di adottare una politica estera univoca e da quella di non impegnarsi nel breve periodo con ulteriori promesse di *membership*, si è scontrata però sin da subito con una serie di contraddizioni strutturali e debolezze insite nel progetto, che sotto l'influenza di due correnti divergenti interne, hanno condotto nel giro di pochi anni all'istituzione di due format multilaterali separati: l'*Unione per il Mediterraneo* (2008), sponsorizzata dalla Francia, e il *Partenariato Orientale* (2009), frutto di un progetto elaborato da lungo tempo dalla Polonia e realizzato grazie all'appoggio della Svezia.

Gli stati post-sovietici dell'Europa dell'est (Bielorussia, Moldavia e Ucraina) e quelli del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia), dopo aver occupato per più di un decennio una posizione di secondaria importanza per Bruxelles, sono venute così a beneficiare di una politica di *soft-power* più ambiziosa rispetto a quella degli anni novanta, in cui una delle novità di maggior spessore è stata proprio la prevista sostituzione dei vecchi *Accordi di Partenariato e Cooperazione* (APC) con i nuovi *Accordi di Associazione* (AA), comprensivi inoltre di *Accordi di Libero Scambio Globale e Approfondito* (ALSGA) miranti ad istituire nel lungo periodo una *Comunità Economica di Vicinato* (CEV), in parallelo ad un processo di *europizzazione* che dovrebbe realizzarsi attraverso l'assimilazione progressiva dell'*aquis* comunitario. Sebbene detta iniziativa appaia indiscutibilmente promettente, almeno nei contenuti e negli incentivi proposti, una serie di fattori di varia natura che vanno a interessare tanto il lato bilaterale del progetto – ove è rintracciabile la presenza di un obiettivo divario tra le reali aspettative dei sei paesi recipienti e l'offerta dell'UE – quanto il sovrapporsi parziale di format multilaterali diretti alla medesima regione – quale per l'appunto la *Sinergia del Mar Nero* (BSS) – nonché l'incombere di una rinata competizione tra

Bruxelles e la rinascente Federazione Russa di Vladimir Putin, concorrono a gettare molti dubbi e perplessità su quanto le politiche europee potranno rivelarsi concretamente efficaci ed efficienti.

Il fattore che contribuisce a minare alla base gli obiettivi perseguiti del Partenariato Orientale, tuttavia, sembra provenire in maggior misura dalle ambizioni differite dei singoli partecipanti: se per alcuni, come la Moldavia, la Georgia e, sino a qualche anno fa, l'Ucraina, l'iniziativa di Praga viene interpretata come una tappa intermedia capace di aprire le porte a una successiva adesione all'UE (una prospettiva che, per quanto momentaneamente esclusa dalla dirigenza di Bruxelles, è giuridicamente supportata dallo stesso *corpus* del Trattato istitutivo dell'Unione), per altri paesi, come l'Azerbaigian e la Bielorussia (dove le *élites* autocratiche al potere, anche se interessate per motivi prettamente economici agli incentivi europei, non intendono avvicinarsi troppo ad uno strumento che, proprio in quanto promotore di democrazia, potrebbe comportare nel lungo periodo una minaccia alla sopravvivenza dei rispettivi regimi) l'interesse risulta scarso se non nullo. In questo quadro alquanto complesso e contraddittorio, l'unico paese a rappresentare un'eccezione positiva risulta essere l'Armenia: relativamente infatti alla politica estera di detta repubblica, l'adozione da parte di questa della c.d. *dottrina di complementarità*, con la quale Erevan si è prefissa di istituire una rete di rapporti amichevoli con tutte le potenze regionali e internazionali al fine di garantirsi maggiore sicurezza e stabilità, sembra teoricamente combaciare con il livello di cooperazione proposto da Bruxelles in misura sufficiente da rendere tendenzialmente funzionale il c.d. *principio di condizionalità*, propugnato dalle politiche di prossimità, tra incentivi offerti e riforme richieste; motivo che ci ha spinto ad optare per il caso armeno come oggetto di analisi.

Al fine di fornire una panoramica esauriente sia sul lato europeo che su quello del paese recipiente scelto, il seguente elaborato si suddividerà quindi in due parti principali. Nella prima parte, dedicata alla Politica Europea di Vicinato (*capitolo primo*) e al Partenariato Orientale (*capitolo secondo*), vedremo la nascita e approfondiremo l'evoluzione delle politiche europee verso le repubbliche post-sovietiche orientali, rivolgendo una particolare attenzione alla regione del Caucaso meridionale, che sebbene esclusa in un primo momento dalla portata geografica di *Europa Ampliata* (il documento della Commissione Europea che ha abbozzato le linee guida iniziali su cui si sarebbe successivamente sviluppata la politica estera europea del post-allargamento) è stata infine inglobata all'ultimo momento nel progetto finale delineato con il *Documento di Strategia* del 2004, avvalorando le intenzioni dell'UE di giocare un ruolo più attivo e di maggior rilievo in questa delicata area alle periferie del continente; procederemo successivamente ad osservare nel dettaglio la genesi, i contenuti e la struttura operativa lanciata con la *Dichiarazione di Praga* nel 2009, secondo un *excursus* che cercherà di rispondere ad alcuni interrogativi basilari utili a comprendere l'effettivo potenziale di riuscita del Partenariato Orientale, quali per l'appunto gli ostacoli che sul

fronte bilaterale e multilaterale potrebbero andare ad inibire il tentato processo di *region-building* europeo, il coordinamento tuttora non attuato con la Sinergia del Mar Nero, e le problematiche che vanno ad interessare la competizione regionale tra la sfera di influenza russa e quella europea. Prendendo spunto, infine, del secondo incontro tra i capi di stato e di governo del PO avvenuto a Varsavia lo scorso settembre, cercheremo di tracciare un sintetico bilancio su quanto sinora raggiunto dall'iniziativa e trarne quindi le debite conclusioni.

Nella seconda parte, invece, il nostro discorso si concentrerà prevalentemente sull'analisi del caso della repubblica armena, della quale verranno presi in considerazione, in primo luogo, quegli aspetti peculiari che ci consentiranno di tracciarne un profilo complessivo (*capitolo terzo*), quali per l'appunto: la questione irrisolta del conflitto congelato con l'Azerbaigian per l'enclave del Nagorno-Karabakh; lo sviluppo dell'economia nazionale dall'indipendenza all'attuale crisi economica globale; le sfide affrontate in ambito di sicurezza energetica e l'irrinunciabile ma discussa scelta nucleare; l'evoluzione della politica interna e l'incompiuta transizione democratica, volgendo uno sguardo alle ultime elezioni presidenziali del 2008 e a quelle parlamentari del 2012; lo sviluppo mancato dei mezzi di comunicazione di massa e la conseguente difficoltà riscontrate nel garantire appieno il diritto alla libertà di espressione; nonché una breve dissertazione sul ruolo politico ed economico giocato oggi dalla vasta diaspora armena. A seguire, verranno separatamente indagati gli aspetti di maggior spessore della politica estera perseguita da Erevan (*capitolo quarto*) e il livello delle relazioni diplomatiche da questa intrattenute sia con i paesi limitrofi (Turchia, Georgia e Iran) che con le potenze regionali (Russia e Stati Uniti) al fine di esemplificare come l'Armenia ha cercato di mettere in pratica la *dottrina di complementarità*, e quali effetti questa è riuscita finora a produrre. In ultima istanza, infine, ci accingeremo a terminare il nostro studio prendendo ad esame i rapporti bilaterali tra Erevan e Bruxelles (*capitolo quinto*) e visioneremo in sintesi sia le percezioni interne verso le politiche europee che la natura delle reali necessità che l'Armenia spera di poter soddisfare per mezzo di una cooperazione potenziata con l'Unione Europea, fra cui la prioritaria risoluzione della questione del Nagorno-Karabakh e il venir meno di quel pressante e perdurante embargo azero-turco che costituisce ancor oggi uno dei freni maggiori non solo verso il raggiungimento di una maggiore sicurezza nazionale ma altresì verso l'attuazione di un pieno sviluppo democratico e una crescita economica efficiente. Sulle considerazioni che faremo ci porremo dunque un ultimo quesito: il Partenariato Orientale e la stessa Unione si riveleranno capaci di offrire tutto questo?

PARTE PRIMA  
**IL PARTENARIATO ORIENTALE**

---

# La Politica Europea di Vicinato: l'UE si avvicina al Caucaso?

## 1.1 L' estero condiviso: i nuovi vicini di Bruxelles tra inclusione ed esclusione.

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi paesi<sup>1</sup> sono entrati nell'Unione Europea, seguiti il 1° gennaio 2007 dall'ingresso di Romania e Bulgaria. L'allargamento, il più grande nella storia dell'organizzazione, ha segnato un importante evento storico: dopo più di quarant'anni di Guerra Fredda e dopo un faticoso ma alquanto rapido processo di integrazione, l'Europa veniva concretamente unita, sotto l'egida di Bruxelles, dall'Atlantico al Mar Nero. L'espansione, proprio a ragione della sua vasta portata, non ha però rappresentato il mero arricchimento interno della comunità europea, ma ha altresì ridisegnato i confini geografici dell'organizzazione stessa, che inglobando i *vecchi vicini* dell'Europa Centro-Orientale, ha spostato le proprie frontiere verso est ed ha acquisito dei *vicini nuovi*, ossia quelle repubbliche di recente indipendenza che poco meno di un ventennio prima erano parte integrante dell'Unione Sovietica. Dal punto di vista strategico ne è conseguito un mutamento sensibile del contesto politico continentale, nel quale gli equilibri tra Bruxelles e Mosca sono venuti ad assumere una rilevanza maggiore rispetto al passato. Questo non tanto a ragione di un avvicinamento territoriale con la Russia, che condivide una parte dei propri confini con l'Ue già dal 1995<sup>2</sup>, ma bensì a causa dell'emergere di una sorta di *terra di mezzo*, un c.d. *vicinato condiviso*<sup>3</sup>, tra le due rispettive sfere di influenza, che nell'immediato futuro avrebbe potuto costituire tanto uno stimolo alla cooperazione che una fonte di rinnovata competizione<sup>4</sup>.

L'Europa orientale (Bielorussia, Ucraina, Moldavia) e le tre repubbliche del Caucaso meridionale (Armenia, Azerbaigian e Georgia) sono state oggetto negli ultimi tempi di un rinnovata attenzione tanto da parte dell'Unione Europea, che si è adoperata ad elaborare una politica più

---

<sup>1</sup> Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>2</sup> La Russia è divenuta un paese limitrofo dell'Unione Europea con l'adesione della Finlandia nel 1995.

<sup>3</sup> Cfr. I. FACON, *Russie-Union européenne: l'enjeu du voisinage commun*, in *Annuaire français de relations internationales*, Vol. VIII, 2007, Bruylant/Documentation française, p. 622

<[http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/42\\_Facon.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/42_Facon.pdf)>

<sup>4</sup> Cfr. A. ZAGORSKI, *Russia and the shared neighbourhood*, in *What Russia Sees*, edited by D. LYNCH, Chaillot Paper, n° 74, ISS (Institute for Security Study), January 2005; p. 61

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp074.pdf>>

intensa con questi paesi allo scopo di garantire maggior sicurezza e stabilità alle proprie frontiere, quanto da parte della Russia rinascente di Vladimir Putin, che sentendosi minacciata nella propria area di interesse privilegiato si è dimostrata invece desiderosa di rafforzare la propria autorità nel c.d. *estero vicino*<sup>5</sup>. Nello scenario venutosi a delineare i momenti di attrito sembrano, però, aver avuto la meglio sulle opportunità di cooperazione, trasformando queste sei repubbliche in un terreno di contesa, a volte anche piuttosto accesa. Il primo decennio di questo secolo non ha fatto altro che fornirci segnali chiari verso questa direzione: le ripetute crisi per il transito dei gasdotti in Ucraina, le controversie sullo status della Transnistria, e la Guerra d'Agosto in Georgia (2008), ritraggono solo alcuni degli esempi più noti di una percezione russa più ostile verso Bruxelles, come anche di un clima di altalenante diffidenza reciproca. Che cosa è intervenuto a tramutare un *vicinato condiviso* in un *vicinato conteso*? Cosa ha spinto la Russia a sentirsi minacciata nell'Europa dell'est e nel Caucaso meridionale? E, soprattutto, che valore sono venute ad assumere queste due sub-regioni per l'Unione Europea? Sono da considerarsi dei semplici *vicini dell'Europa*, o potrebbero ambire a diventare, in futuro, i candidati per un'estensione ulteriore dell'UE verso est?

Se valutiamo la storia delle relazioni euro-russe dalla fine della Guerra Fredda a oggi, la discrepanza tra gli anni Novanta e il periodo post-allargamento risulta evidente<sup>6</sup>. Fino al 2004, l'approccio adottato dalla Politica Europea di Sicurezza Comune (PESC) verso la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) e i Paesi dell'Europa Centro Orientale (PECO), che fino al 1989 erano stati satelliti di Mosca all'interno del Patto di Varsavia e del COMECON, aveva seguito un percorso più o meno equilibrato: ai PECO e al trio baltico (Estonia, Lettonia e Lituania) veniva aperta la strada per la membership nell'UE, mentre con la Russia e le altre repubbliche post-sovietiche erano stati avviati degli Accordi di Partenariato e Cooperazione (APC), nel rispetto dell'orientamento "Russia first" che il mondo euro-atlantico nel suo insieme aveva tentato di perseguire sotto la spinta del presidente Clinton. A seguito del conseguimento degli allargamenti euro-atlantici, il contesto internazionale ha fatto virare le politiche di tutti gli attori interessati verso una direzione diversa, non imputabile però all'estensione in sé, ma piuttosto a una serie di fattori concomitanti che hanno fatto tornare di attualità l'area del Mar Nero e quella del Caucaso, all'interno di un triangolo

---

<sup>5</sup> Per *estero vicino* si intende un concetto sviluppatosi nella politica estera della Russia dopo la caduta dell'Unione Sovietica in base al quale le repubbliche dell'Europa orientale, del Caucaso Meridionale e dell'Asia Centrale, divenute paesi limitrofi indipendenti, devono andare a costituire un'area di interesse privilegiato per il Cremlino. Per Mosca il mantenimento di relazioni amichevoli con queste regioni, fondate sulla cooperazione economica e il mantenimento di alleanze anche militari, rappresenta un obiettivo strategico primario, in quanto nell'insieme vengono percepite come una zona cuscinetto da preservare da eventuali ingerenze straniere. Per un sintetico approfondimento sul tema si veda l'articolo di S. TURNON, *Retour sur le concept d'un étrange proche*, pubblicato il 15 Febbraio 2010 su [www.regard-est.com](http://www.regard-est.com). <[www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=1134](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1134)>

<sup>6</sup> Cfr. A. BALCER & R. BALFOUR, *The Eu and its Eastern Neighbourhood: Challenges of Engagement*, in *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union* (directed by E. FABRY), *Part V: Enlargement and Neighbourhood*, TGAE (Think Global – Act European), Notre Europe, Paris, France; p. 232. <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/TGAE2011-web\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/TGAE2011-web_02.pdf)>

Washington-Mosca-Bruxelles. L'allargamento dell'UE e le sue immediate conseguenze tanto nel vicinato orientale quanto nei rapporti con la Russia devono essere lette quindi sotto la luce del delicato periodo storico in cui esse si sono evolute. L'incrinarsi dei rapporti Mosca - Bruxelles sembra infatti originarsi dalla penetrazione dell'influenza americana dopo gli attacchi al World Trade Centre e le guerre in Afghanistan (2002) e in Iraq (2003). Se l'intervento ha mobilitato per la prima volta i nuovi membri della NATO, riportando in auge la vecchia competizione militare del secolo scorso (vedi le diatribe per lo scudo missilistico in Polonia), dall'altra parte, il nuovo concetto di Medio Oriente allargato elaborato dal Pentagono è andato a coprire buona parte dell'estero vicino russo. Questi due fattori hanno contribuito a spingere Mosca verso posizioni più rigide rispetto al passato, andando ad interpretare le stesse politiche dell'UE come una forza occidentale ostile volta a minare gli interessi del Cremlino.

Nel considerare il lato UE-Russia del suddetto triangolo, il punto negativo di svolta può tuttavia rintracciarsi in un evento ben preciso, ossia con le *rivoluzioni colorate* in Georgia (2003) e in Ucraina (2004)<sup>7</sup>, che attraverso colpi di stato pacifici hanno sostituito le vecchie élites filo-russe e portato al potere nuove classi dirigenti, che hanno fatto dell'integrazione nelle istituzioni occidentali una priorità delle loro agende di politica estera. A partire da questi eventi è avvenuto un ripensamento profondo nelle politiche strategiche della Russia, non solo verso la NATO, ma anche verso l'Unione Europea. Le *rivoluzioni colorate* sono state interpretate dal Cremlino come il sentore lampante che l'estero vicino si stesse apprestando a tramutarsi in un'area di contesa<sup>8</sup>: sia fra gli esponenti della Duma che fra gli specialisti di relazioni internazionali è cominciata a diffondersi, infatti, la convinzione che questi cambi di potere pacifici fossero stati pianificati dal governo statunitense con il sostegno degli europei allo scopo di attuare, per mezzo delle attività svolte dalle ONG, una campagna volta a capovolgere gli orientamenti politici di Ucraina e Georgia a sfavore di Mosca<sup>9</sup>. Tale percezione appare, tuttavia, errata. Essa, infatti, si rivela debole nella misura in cui tende ad intendere due organizzazioni internazionali di matrice sostanzialmente diversa (la NATO è un'alleanza militare, mentre l'UE è un ente sovranazionale di stampo economico e politico) nel variegato concetto di "mondo euro-atlantico".

Certo, le nuove minacce del terrorismo internazionale hanno preoccupato non poco Bruxelles, soprattutto dopo gli attentati di Madrid dell'11 marzo 2003 e quelli di Londra dell'estate 2005, ma il maggiore interesse dimostrato verso i paesi dell'Europa dell'est e del Caucaso meridionale non è

---

<sup>7</sup> Le rivoluzioni colorate non hanno interessato solo Georgia e Ucraina ma anche il Kirghizistan (rivoluzione dei tulipani, 2005).

<sup>8</sup> Cfr. I. FACON, *Russie-Union européenne: l'enjeu du voisinage commun*, p. 625

<sup>9</sup> Cfr. H. ADOMEIT, *Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*, in Natolin Research Papers, 04/2011, Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe Natolin Campus, Warsaw, Poland; p. 19; <<http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/eais/research/adomeit.pdf>>

stato mosso dagli stessi obiettivi e con gli stessi strumenti delle politiche americane; esso piuttosto è scaturito dalla ricerca di riconfigurare la propria politica estera all'indomani di un allargamento vissuto come molto impegnativo e costoso. Come ha illustrato Karen Smith nel suo saggio, nel 2004 l'UE si è ritrovata ad affrontare un quesito che è stato, dalla caduta del muro di Berlino sino all'ultimo allargamento, un *leit motif* nella storia delle relazioni tra Bruxelles e i paesi dell'estero condiviso, ossia il c.d. *dilemma inclusione/esclusione*<sup>10</sup>. Parafrasando l'idea di Smith, possiamo dire che con il venir meno della cortina di ferro l'Unione si è trovata di fronte a un bivio: si sarebbe dovuta fornire una prospettiva di entrata anche a questi paesi (*inclusione*), oppure optare per una forma di cooperazione meno impegnativa (*esclusione*)? Il percorso intrapreso, come ha dimostrato la storia recente, è stato quello di proseguire sempre con la prima opzione, passando così da un'Unione dei 15 nel 1995, in poco più di un decennio, a un'Unione a 27 nel 2007.

Tuttavia, proprio gli allargamenti del 2004-2007 hanno segnato un punto di svolta in questo orientamento. L'aggiunta di un numero così cospicuo di nuovi adepti ha infatti avuto delle ripercussioni all'interno dell'organizzazione stessa, e l'inclinazione ad estendere i confini europei ha iniziato a retrocedere. Diversamente, infatti, dalle percezioni positive che si erano riscontrate nei confronti delle precedenti adesioni, e per quanto le ultime abbiano rappresentato obiettivamente un successo, è emerso un generale sentimento di scetticismo verso il prefigurarsi di futuri allargamenti (*enlargement fatigue*), e questo tanto nelle istituzioni quanto nell'opinione pubblica.<sup>11</sup> Senza contare, inoltre, le nuove sfide che l'UE avrebbe dovuto affrontare nella gestione di una comunità così eterogenea di stati, e di voci; cosa che avrebbe necessitato alcuni anni per raggiungere un riassetto. Purtroppo però, questa reticenza europea si scontrava con un vicinato che premeva per una possibilità di *membership*, in particolare quei paesi post-sovietici che con le rivoluzioni colorate si stavano apprestando a trasformarsi in democrazie avendo a modello proprio l'esperienza europea dei nuovi membri. Trovandosi quindi per l'ennesima volta di fronte a questo dilemma, Bruxelles ha preferito non scegliere e adottare invece posizioni più ambigue rispetto al passato.

A ben vedere, l'Unione non ha del tutto chiuso le adesioni, anzi esse sono proseguite. Quello che sembra essere avvenuto, in realtà, è più una riconfigurazione dell'agenda: si è passati dagli allargamenti *verso l'esterno* (che per loro natura comportano un mutamento sensibile dei confini dell'UE) a quelli diretti *verso l'interno*, miranti ad assorbire quelle nazioni che erano state provvisoriamente escluse, quali appunto la ex - Jugoslavia e l'Albania. Riguardo invece all'Europa

---

<sup>10</sup> Cfr. K. SMITH, *The outsiders: the European Neighbourhood policy*, in *International Affairs*, vol. 81 n° 4, 2005, p. 757; <[http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall10\\_11/intl533\\_BRumelili/Nov\\_22nd.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall10_11/intl533_BRumelili/Nov_22nd.pdf)>

<sup>11</sup> Cfr. D. DEVRIM, E. SCHULZ, *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*, Real Istituto Alcano, Working Paper 13/2009, p.1  
<[http://www.realistitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99cc28804f018b15ae7bee3170baead1/WP13-2009\\_Devrim-Schulz\\_Enlargement\\_European\\_Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=99cc28804f018b15ae7bee3170baead1](http://www.realistitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99cc28804f018b15ae7bee3170baead1/WP13-2009_Devrim-Schulz_Enlargement_European_Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=99cc28804f018b15ae7bee3170baead1)>

orientale, verso quella che è stata subito battezzata come la neo-acquisita *dimensione orientale*, Bruxelles ha preferito un *temporeggiamento statico*; o, usando le parole di Natia Ejoshvili, una *politica di non-allargamento*<sup>12</sup>. Una sorta di congelamento transitorio che, da una parte, ha fissato nel medio periodo le frontiere esterne dell'Unione, ma dall'altro non ha risolto del tutto il dilemma da cui si è originato; un dilemma che a tempo debito saprà certamente ripresentarsi, sotto la veste di una domanda ben precisa: Bielorussia, Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaigian e Georgia (e se vogliamo la stessa Russia) sono o non sono da considerarsi paesi europei?

A detta dell'art. 49 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea (ex art. 237 del Trattato di Roma) la risposta parrebbe essere tendenzialmente affermativa (anche per la Russia):

« ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 [dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, stato di diritto, diritti umani, pluralismo, non discriminazione, tolleranza, giustizia, solidarietà, parità tra i sessi] e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. »<sup>13</sup>

Da come si può evincere dal testo qui riportato, i requisiti per l'adesione si fondano su presupposti più concreti in termini ideologici, mentre la demarcazione territoriale si aggancia ad un concetto vago e alquanto discutibile. Se la prassi ha in un qualche modo aiutato escludendo i paesi del bacino del Mediterraneo con il rigetto della domanda di adesione del Marocco nel 1987<sup>14</sup>, la normativa in materia lascia un certo margine di apertura, e molte perplessità, quando si guarda alle frontiere orientali. Stando a questo si potrebbe infatti asserire che se nelle sei repubbliche post-sovietiche e nella Russia sussistessero i requisiti concettuali politici (come anche quelli economici) rispondenti all'idea di Europa, la loro domanda, qualora pervenisse, dovrebbe essere accettata. Ed è proprio in questo articolo che si spiega la risposta prevenuta di Bruxelles al dilemma inclusione/esclusione: queste nazioni, tanto nel 2004 come ai giorni nostri, non soddisfano i valori della comunità europea proprio perché, per quanto geograficamente europee, non sono affatto nazioni democratiche, e il loro percorso verso i parametri UE è ancora molto lontano.

Se riassumiamo quanto visionato sino ad ora, questa mancata idoneità (fattore interno ai paesi dell'est) sommata all'*enlargement fatigue* (fattore interno all'UE) e al rischio di confronto con la Russia nella regione (fattore esterno ad entrambi) sembrano aver avuto un peso decisivo nella cristallizzazione temporanea dei confini europei. Cionondimeno, un elemento aggiuntivo merita di

---

<sup>12</sup> Cfr. N. EJOSHVILI, *The Evolution of the European Union's Neighborhood Strategies: the Case of the Eastern Partnership*, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2010; p.51

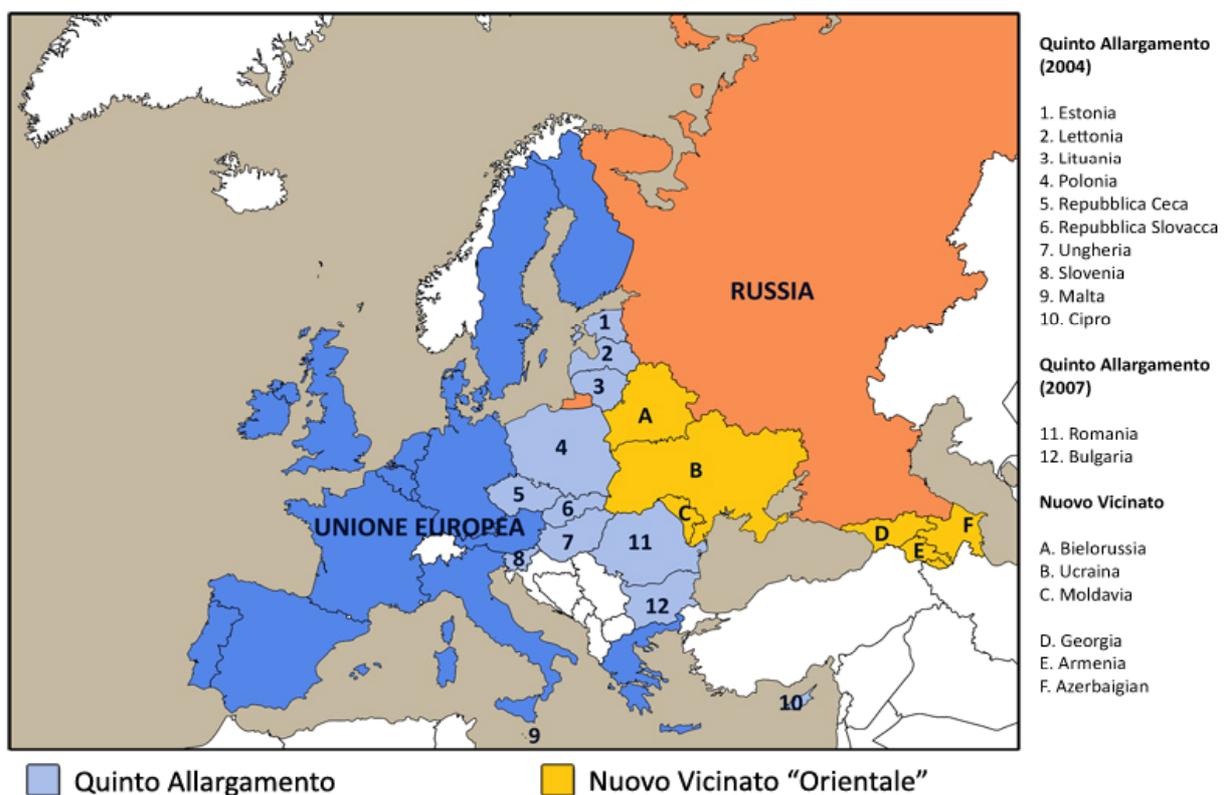
<sup>13</sup> Cit. *Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea* (come modificato dal Trattato di Lisbona, 2009), artt. 2 e 49; testo integrale disponibile al seguente collegamento:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:it:PDF>>

<sup>14</sup> Per un breve approfondimento sull'applicabilità dei criteri per l'adesione si veda C. ZANGHILI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Capitolo Secondo: *Il Trattato istitutivo dell'Unione Europea e le successive riforme*, Giappichelli Editore, Torino, 2010; pp.34-37.

essere considerato: la questione della sicurezza dei 27. Gli stati limitrofi orientali non solo non sono democratici, ma proprio a ragione del loro difficile rapporto con Mosca rischiano di rappresentare in alcuni casi una minaccia per la stessa Bruxelles. Per comprendere quanto questo fattore abbia inciso basti osservare il livello di stabilità goduto dalle periferie europee nel loro complesso: dal Marocco all’Azerbaijan si estende un anello di aree calde disseminate di conflitti aperti o latenti, i territori di provenienza della quasi totalità degli immigrati clandestini diretti verso l’Europa, paesi che versano in situazioni di povertà, e in cui la proliferazione di armi e della criminalità organizzata continuano a costituire vere e proprie minacce per l’Unione. Quello che dopo il 2004 sembra aver prevalso nella visione di Bruxelles, ben più che la risoluzione del dilemma tra inclusione ed esclusione degli stati orientali, è stato per l’appunto la prioritaria impellenza di impostare uno strumento capace di garantirle la sicurezza. Ed è proprio a partire da questa precisa preoccupazione che sono state elaborate sin da subito le nuove politiche europee di prossimità.

Carta 1 - I nuovi confini dell’Unione Europea (2004 – 2007)



## 1.2 Una cerchia di amici: la Politica Europea di Vicinato

Le nuove sfide che la neo-acquisita *dimensione orientale* avrebbe posto nell'immediato futuro avevano dunque reso cosciente Bruxelles che un'iniziativa di politica estera verso le nuove aree limitrofe era da ritenersi necessaria. Anche i PECO, al periodo ancora dei candidati, avevano fatto pressioni perché si provvedesse a fornire una risposta adeguata, in particolare la Polonia. Una prima proposta, rivolta esclusivamente a Bielorussia, Ucraina e Moldavia, venne formulata nel Gennaio del 2002 dal Ministro degli Affari Esteri del Regno Unito, Jack Straw, che in una lettera indirizzata alla presidenza spagnola del Consiglio Europeo aveva raccomandato di istituire un rapporto di partenariato privilegiato con le tre repubbliche post-sovietiche, nell'ottica di promuovere quelle riforme politiche ed economiche<sup>15</sup> volte a garantire la stabilità e la sicurezza dei nuovi confini. La proposta di Straw venne accolta con favore, ma subì nel giro di pochi mesi un'evoluzione diversa rispetto ai suoi propositi originari, a causa soprattutto delle pressioni esercitate dagli altri membri dell'UE e dai loro interessi individuali nella politica estera comunitaria. La Svezia, ad esempio, desiderava allargare il campo d'azione anche alla Russia, mentre gli stati del Mediterraneo settentrionale, insoddisfatti dei risultati ottenuti con il Processo di Barcellona del 1995, premevano per incorporare l'area nordafricana e mediorientale nel progetto. Francia, Italia e Spagna, preoccupate che l'allargamento potesse spostare gli obiettivi della PESC ancora più ad est avevano asserito la loro volontà di rilanciare la cooperazione nel Mediterraneo, a ragione delle inedite problematiche che si erano presentate per la sicurezza della regione all'indomani dell'11 Settembre<sup>16</sup> in un contesto internazionale dove tale area assumeva un ruolo di maggior spessore.

Questa spinta bidirezionale in seno ai membri UE sulle questioni di politica estera, tra chi premeva per un maggior impegno nel Mediterraneo, e chi cercava di rivolgere l'attenzione dell'UE verso lo spazio post-sovietico, rifletteva invero una dinamica sotto certi punti di vista "nuova" nelle scelte politiche di Bruxelles, o meglio, una dinamica pre-esistente che si stava adeguando, con qualche anno di anticipo, ai mutamenti degli equilibri interni che l'entrata dei PECO avrebbe comportato. Si tratta di quello che molti studiosi hanno interpretato come una divergenza tra la c.d. *lobby mediterranea*, di più vecchia data, e la più recente *lobby orientale*. La politica estera comunitaria, è bene ricordarlo, non viene dettata solo dalle istituzioni e dagli organi UE, quali la *Commissione* e il *Commissario Ue per le Relazioni Esterne*, ma, proprio a ragione della sua natura di organizzazione sovranazionale, funziona piuttosto su due livelli: il primo, quello della *Politica*

---

<sup>15</sup> Cfr. M. COMELLI, *Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. BONVICINI (a cura di), *l'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Franco Angeli Editore, 2010, Cap. 3; p. 72.

<sup>16</sup> Cfr. S. KAHRAMAN, *The European Neighbourhood Policy: A Critical Assessment*, Ankara Review of European Studies, Vol. 5, N° 3, Spring 2006; p. 30.

*Estera e di Sicurezza Comune*, e il secondo, formato dalle singole politiche estere dei paesi membri, i cui interessi e strategie vanno ad influenzare le scelte di Bruxelles verso le proprie aree di confine. Quando andiamo quindi a valutare l'approccio europeo verso il vicinato possiamo rintracciare due gruppi principali: la *lobby mediterranea* (Francia, Spagna e Italia) più interessata alle iniziative regionali verso i paesi africani e mediorientali del bacino del Mediterraneo; e la *lobby orientale* (Germania, Svezia e Polonia) che si è fatta portavoce dei problemi e delle richieste dei NIS<sup>17</sup> occidentali e delle repubbliche del Caucaso meridionale.

Per risolvere questa dicotomia di interessi e dare forma a una politica estera europea più uniforme, si è scelto quindi di adottare una politica di prossimità a più ampio raggio, o, se vogliamo usare le parole dell'allora Presidente della Commissione, Romano Prodi, «dal Marocco alla Russia al Mar Nero»<sup>18</sup> che avrebbe permesso di creare nel medio periodo una “cerchia di amici” attorno all'Ue, intesa come una cintura di sicurezza da gestire attraverso politiche di *soft-power*. Nel Marzo del 2003 una prima bozza del progetto veniva presentata dalla Commissione Europea con la comunicazione *Europa Ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*<sup>19</sup>, con il quale è stata tracciata una *road-map* per la revisione complessiva della politica estera comunitaria verso le proprie aree di confine. Il documento ha sancito la volontà dell'Unione di raggruppare tutte le iniziative e gli strumenti pre-esistenti in un unico sistema riformato: una rete di nuovi accordi bilaterali preferenziali, basati sui principi di differenziazione e progressività, e destinati ad esportare i valori e parte dell'*acquis* di Bruxelles in un vero e proprio processo di *europizzazione* delle aree periferiche. Di fronte alla scelta tra includere o escludere le nazioni che, in virtù dell'art. 49 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, potrebbero ambire all'adesione (Ucraina, Moldavia e Bielorussia) si è preferito optare per un approccio nuovo e complesso impostando un modello ibrido tra politica estera, cooperazione per la sicurezza, promozione dello sviluppo, accordi commerciali ed allargamento<sup>20</sup>, mirante ad instaurare nel corso degli anni a venire uno stretto rapporto di interdipendenza.

Il 12 maggio 2004, dopo aver intrapreso alcuni colloqui esplorativi con una parte delle nazioni interessate, volta a verificare la sussistenza di un interesse reciproco, la Commissione ha elaborato il

---

<sup>17</sup> NIS (Newly Independent States) indica l'insieme dei paesi che sono sorti dopo la caduta dell'Unione Sovietica.

<sup>18</sup> Cit. R. PRODI, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, p. 4; discorso tenuto in occasione della Sesta Conferenza Mondiale ECSC, Bruxelles, 5 – 6 Dicembre 2002. Per il testo completo si veda: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>>

<sup>19</sup> Cfr. 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 marzo 2003. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:IT:PDF>>

<sup>20</sup> Cfr. B. LIPPERT, *The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions*, in *FES International Policy Analysis*, July 2007; The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 2 <<http://library.fes.de/pdf-files/id/04737.pdf>>

proprio Documento di Strategia<sup>21</sup>, contenente l'impostazione dettagliata della nuova Politica Europea di Vicinato (PEV), che veniva ora intesa non solo come uno strumento volto a garantire la sicurezza dell'UE, ma altresì come una vera e propria *relazione privilegiata* da costruirsi sul perseguimento congiunto di valori comuni, quali lo stato di diritto, il buon governo, il rispetto dei diritti umani, l'economia di mercato e lo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di prevenire gli effetti negativi dell'allargamento sul proprio vicinato e l'emergere di nuove linee di divisione nel continente<sup>22</sup>. Il concetto di una "cerchia di amici" e la volontà di riformulare una parte cospicua della propria politica estera hanno posto Bruxelles di fronte a una difficoltà evidente, ossia quella di riuscire a gestire un gruppo di paesi alquanto numeroso, che con la decisione di includere anche le tre repubbliche del Caucaso Meridionale (escluse in *Europa Ampliata*) andava ad abbracciare ben sedici Stati, con i quali erano state portate avanti nel decennio precedente politiche molto diverse: se con i paesi del Mediterraneo erano stati siglati degli Accordi di Associazione<sup>23</sup> (AA), con quelli dell'Europa orientale rimasti esclusi dalle politiche di allargamento erano stati contrattati degli Accordi di Partenariato e Cooperazione<sup>24</sup> (APC). La differenza tra queste due tipologie di relazioni con l'Unione deve essere tenuta a mente, in quanto già nella loro stessa nomenclatura esprimono la discrepanza tra lo stadio di sviluppo ricercato da Bruxelles nei rapporti con le suddette aree di riferimento nel periodo antecedente alla PEV: *associazione* (a sud) *v. cooperazione* (a est). Inoltre, data la recente entrata in vigore (1997 – 1999) di questi accordi (buona parte dei quali avrebbe dovuto rinnovarsi automaticamente per un periodo di dieci anni) la possibilità di sostituirli o di uniformarli avrebbe forse potuto rappresentare un'iniziativa piuttosto prematura; senza contare che al momento dell'avvio della PEV solo dieci di queste nazioni avevano provveduto a stabilire relazioni diplomatiche con l'Unione, mentre gli altri (Algeria, Bielorussia, Egitto, Libano, Libia e Siria), per motivi di vario ordine, o non si erano dimostrati interessati oppure si trovavano ancora in una fase di stallo nelle negoziazioni.<sup>25</sup> La scelta quindi è stata quella di mantenere quanto era stato raggiunto sino ad allora, e porre gli AA e gli APC come base giuridica su cui costruire le nuove

---

<sup>21</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Politica europea di prossimità: Documento di Strategia*. COM (2004) 373 definitivo, Bruxelles, 12 maggio 2004.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:IT:PDF>>

<sup>22</sup> Cfr. *Ibid.* pp. 3-4

<sup>23</sup> Gli *Accordi "euromediterranei" di Associazione* sono degli accordi bilaterali stipulati tra l'Unione Europea e sette paesi della Sud del Mediterraneo (Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Tunisia e Algeria) tra il 1998 e il 2005 nel contesto del Processo di Barcellona. Il loro obiettivo era quello di istaurare un dialogo periodico in materia politica e di sicurezza, la progressiva liberalizzazione degli scambi di beni, servizi e capitali nel Mediterraneo, la promozione del commercio e delle relazioni economiche, come anche lo sviluppo di un dialogo sociale, culturale e umano.

<sup>24</sup> Gli *Accordi di Partenariato e Cooperazione* sono degli accordi bilaterali stipulati tra l'Unione Europea, la Russia e i paesi NIS (Europa Orientale, Caucaso Meridionale e Asia Centrale), verso la fine degli anni Novanta, allo scopo di promuovere un contesto appropriato al dialogo politico, sostenere le iniziative avviate per favorire il consolidamento della democrazia e lo sviluppo economico, fornire assistenza nel portare a compimento il passaggio ad una piena economia di mercato, e dare impulso al commercio e gli investimenti.

<sup>25</sup> Alcuni degli Accordi di Associazione con i paesi del mediterraneo sono entrati in vigore solo a PEV avviata, come è stato il caso dell'Egitto (2004), del Libano (2006) e dell'Algeria (2007).

politiche europee di prossimità. Diversa ancora è stata, invece, la questione della Russia, che rifiutando l'invito fattole in *Europa Ampliata* di partecipare alla PEV ha preferito optare per lo sviluppo di un partenariato strategico su basi più eque.<sup>26</sup>

Su questa rete di accordi pre-esistenti, la PEV si è proposta dunque di inserire un c.d. *valore aggiunto* che si concretizzava nella messa in campo di due strumenti principali:

- uno di ordine politico-contrattuale, i *Piani d'Azione* (PA);
- e l'altro di ordine economico-finanziario, lo *Strumento Europeo di Prossimità* (ENPI).

● I **Piani d'Azione** sono degli accordi bilaterali *aggiuntivi* della durata di circa 3 o 5 anni e rinnovabili alla scadenza. Essi vengono redatti conformemente ai bisogni della nazione aderente e agli interessi reciproci che quest'ultima e l'UE hanno manifestato al momento delle trattative, secondo il c.d. *principio di differenziazione*<sup>27</sup>. Ogni accordo, sarà quindi suddiviso in due parti: una prima parte dedicata alle questioni ritenute prioritarie e a determinati aspetti specifici del paese firmatario; e una seconda parte, invece, comprendente sei **campi di azione generali** presenti, con qualche adattamento, in tutti i piani fino ad oggi pattuiti, e concernenti i seguenti settori: (1) *dialogo politico e riforma*; (2) *cooperazione in materia di giustizia, libertà e sicurezza*; (3) *riforme economiche e sociali, riduzione della povertà e sviluppo sostenibile*; (4) *questioni commerciali e riforme regolamentari volte a preparare il paese recipiente alla partecipazione al mercato europeo*; (5) *cooperazione in specifici settori chiave, quali il trasporto, l'energia, l'ambiente, le telecomunicazioni, la ricerca e l'innovazione*; e (6) *promozione dei contatti tra le genti*.

Si tratta quindi di uno strumento duplice volto a rispecchiare in equa misura gli interessi di ambo le parti contraenti, e che prevede altresì un **iter di stipulazione** articolato in fasi progressive, proprio per riuscire a raggiungere un solido *consensus* di partenza:

(a) nella prima fase, la Commissione redige un rapporto sull'aspirante paese partner (*Country Report*) per valutarle la situazione politica, il livello economico, e ulteriori aspetti istituzionali e di settore, al fine di formulare un parere complessivo;

---

<sup>26</sup> Mosca non ha gradito l'offerta dell'UE di partecipare alla PEV dacché non voleva esser inserita all'interno di un'iniziativa che poneva tutti i paesi limitrofi sullo stesso piano secondo una visione eurocentrica. Accettare avrebbe significato riconoscere la propria "inferiorità" rispetto a Bruxelles, un'idea, questa, che mal si concordava con l'agenda della presidenza Putin, che cercava invece di ricostruire quel ruolo di superpotenza mondiale che la Russia aveva perduto dopo l'implosione dell'Unione Sovietica. Per questo motivo, Mosca e Bruxelles hanno deciso in comune accordo di sostituire il vecchio APC, firmato nel 1994 ed entrato in vigore nel 1997, con il Partenariato Strategico dei Quattro Spazi Comuni, avviato in occasione del vertice UE-Russia di San Pietroburgo a maggio del 2003.

<sup>27</sup> Ponendo enfasi su detto principio, Bruxelles ha voluto impostare le nuove relazioni contrattuali con il vicinato cercando di venire incontro alle peculiari esigenze di ogni partner. Nello specifico, il Documento di Strategia afferma che questa differenziazione sarà effettuata prendendo in considerazione delle circostanze ben precise, quali l'ubicazione geografica del paese, la sua situazione economica e politica interna, lo stato delle relazioni intrattenute con l'UE, lo stadio raggiunto nel processo di riforma, e le eventuali richieste e/o necessità espresse durante l'elaborazione della PEV.

(b) nella seconda fase, il rapporto viene visionato dal Consiglio dell'Unione Europea, a cui spetta il compito di decidere se proseguire o meno con le successive trattative;

(c) se il Consiglio approva si passa alla terza fase, ossia con le negoziazioni, al termine delle quali il Piano d'Azione viene formalmente adottato dal Consiglio e dalle strutture istituzionali competenti, come quella finanziaria dell'ENPI.

A partire dalla sua adozione, le relazioni del singolo paese con l'Unione vengono ad assumere un carattere nuovo, dacché la cooperazione si arricchisce di un'affiliazione politica su base volontaria, retta dal c.d. *principio di condizionalità*: gli incentivi proposti con la PEV (essenzialmente erogazione dei fondi per lo sviluppo, partecipazione a diversi programmi UE e al mercato interno europeo) iniziano ad essere elargiti e soppesati in maniera direttamente proporzionale ai progressi compiuti e alle riforme adottate dal paese recipiente. L'avvicinamento normativo di conseguenza dovrà essere monitorato e valutato ciclicamente sia dai comitati istituiti con gli APC e gli AA sia dalla Commissione stessa che provvederà a fornire le sue opinioni e i suoi suggerimenti per mezzo di apposite relazioni periodiche (Country Report) con le quali si potranno altresì riadattare e aggiornare i contenuti del PA alle esigenze e alle priorità che saranno riscontrate durante gli sviluppi successivi.

● Al fine di integrare il lato contrattuale della PEV con un sostegno finanziario altrettanto valido, la Commissione ha predisposto uno strumento apposito per la gestione e l'erogazione dei fondi destinati ai paesi terzi, e che ha rappresentato una vera innovazione rispetto al passato, ossia lo **Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato** (ENPI). Già in *Europa Ampliata* la Commissione aveva avvertito la necessità di semplificare i programmi di assistenza, in particolare quelli adottati fino ad allora con l'Europa post-sovietica (TACIS<sup>28</sup>) e con i paesi del Processo di Barcellona (MEDA<sup>29</sup>) facendoli coadiuvare in uno strumento unico capace di «promuovere lo sviluppo socioeconomico sostenibile delle regioni di confine e la cooperazione regionale e transnazionale»<sup>30</sup> coerentemente con le nuove strategie UE del post-allargamento. La Comunicazione successiva del 1° luglio 2003 ha colto la sfida ed ha fissato un calendario per la sostituzione progressiva dei vecchi

---

<sup>28</sup> TACIS (*Technical Aid to the Commonwealth of Independent States*) è stato un programma di assistenza tecnico-finanziaria della CEE/UE destinato ai paesi dell'ex URSS e alla Mongolia allo scopo di favorire il passaggio ad un'economia di mercato e a consolidare la democrazia e lo Stato di diritto. Partito il 1° gennaio 2000, si è ufficialmente concluso il 31 dicembre 2006.

<sup>29</sup> MEDA (*Mediterranean Actions*) è stato un programma finanziario avviato dall'UE nel 1996 allo scopo di intensificare ed approfondire la cooperazione con i paesi dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, fornendo assistenza nell'attuazione delle riforme in ambito economico e sociale, e di favorire attraverso il finanziamento la creazione di un'area di libero scambio all'interno dell'iniziativa Euro-Mediterranea del Processo di Barcellona del 1995.

<sup>30</sup> Cit. *Europa Ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*; p. 18.

programmi con l'ENPI, che avrebbe iniziato a funzionare a partire dal 1° Gennaio 2007.<sup>31</sup> Un aspetto che va rimarcato di questo strumento è la sua portata geografica, che non si restringe alla sola PEV, ma si estende anche al partenariato strategico UE – Russia: paradossalmente alla sua volontà di non essere considerata alla stregua di un semplice vicino, dal lato finanziario Mosca continua quindi ad esser trattata come tale. Relativamente all'ammontare di fondi erogati, nel complesso la copertura finanziaria dell'ENPI prevista per il periodo iniziale (2007 – 2013) è stata di 11,18 miliardi di euro<sup>32</sup>, il 95% dei quali è stata destinata ai programmi nazionali, multinazionali e tematici, mentre il restante 5% è stato stanziato ai programmi di cooperazione transfrontaliera.<sup>34</sup>

**Tabella 1.1 – Le sei repubbliche post-sovietiche nella Politica Europea di Vicinato<sup>33</sup>**

	APC		Piano d'Azione (PEV)			
	firma	Entrata in vigore	Country Report	Termine delle negoziazioni	Adozione da parte dell'UE	Adozione da parte del paese recipiente
<b>Armenia</b>	Aprile 1996	Luglio 1999	Marzo 2005	autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Azerbaijan</b>	Aprile 1996	Luglio 1999	Marzo 2005	autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Bielorussia</b>	Marzo 1995	---	---	---	---	---
<b>Georgia</b>	Aprile 1996	Luglio 1999	Marzo 2005	autunno 2006	13.11.2006	14.11.2006
<b>Moldavia</b>	Novembre 1994	Luglio 1998	Maggio 2004	fine del 2004	21.02.2005	22.02.2005
<b>Ucraina</b>	Giugno 1994	Marzo 1998	Maggio 2004	fine del 2004	21.02.2005	21.02.2005

La struttura messa in campo con la PEV, e che abbiamo sin qui cercato di sintetizzare, ha destato certo molta curiosità nel mondo accademico<sup>35</sup>. Si trattava in fin dei conti di un approccio nuovo e (se vogliamo) sperimentale, che non ha mancato di generare anche una lunga sequela di perplessità e di critiche. Quello che sembra emergere dalla letteratura in materia sviluppatasi negli anni seguenti al lancio dell'iniziativa pare infatti porre una maggiore enfasi sulle debolezze, sulle asimmetrie e sulle incongruenze del progetto più che apprezzarne gli elementi innovativi. Lo stesso

<sup>31</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione, *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*, COM (2003) 393 definitivo, Bruxelles, 1° luglio 2003;

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0393:FIN:IT:PDF>>

<sup>32</sup> Il budget previsto prima dell'avvio dell'ENPI, relativamente al periodo 2000 – 2006, prevedeva un ammontare di fondi finanziari disponibili leggermente minore e sbilanciato tra le due principali aree d'interesse: 5, 3 miliardi di euro per MEDA e 3,1 miliardi di euro per TACIS.

<sup>33</sup> Tabella tradotta e aggiornata dal sito ufficiale dell'Unione Europea: <<http://ec.europa.eu/>>

<sup>34</sup> Per maggiori informazioni sui fondi ENPI e la loro allocazione specifica nelle diverse aree di finanziamento si veda <<http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/schedass.asp?id=184>>.

<sup>35</sup> Per una bibliografia critica sulla PEV si veda: <[http://mercator.ens.fr/~geostrat/impacts/Drevet\\_pev.pdf](http://mercator.ens.fr/~geostrat/impacts/Drevet_pev.pdf)>

ENPI, a titolo di esempio, è stato ritenuto unanimemente un progresso nella gestione nei finanziamenti, mentre i Piani d’Azione, la metodologia e l’impostazione ideologica della PEV sono stati nella maggior parte dei casi considerati inadeguati e inefficienti rispetto ai propositi enunciati.

I **punti controversi**, in effetti, sono abbastanza numerosi, e non è possibile in questa sede farne una trattazione esauriente. Quello che forse è stato maggiormente al centro dell’attenzione dei molti è dato da una contraddizione di principio rintracciabile tra i propositi espressi dall’Unione di impostare un sistema fondato sulla titolarità congiunta (e quindi su un livello contrattuale di parità tra le parti) e il funzionamento reale dell’approccio adottato dalla PEV, in cui l’applicazione del principio di condizionalità (preso dall’esperienza dell’allargamento) pone nei fatti il paese aderente in una posizione di svantaggio rispetto a Bruxelles; un aspetto, questo, che lascia supporre che, in realtà, decidendo i valori “da condividere” e le riforme “da adottare”, l’Unione abbia celato la natura prettamente unilaterale del progetto sotto le spoglie di una relazione bilaterale.<sup>36</sup>

Dato che l’oggetto del nostro lavoro sono i paesi della dimensione orientale della PEV, ci limiteremo in questa sede a visionare le problematiche che hanno interessato più da vicino le repubbliche post-sovietiche, e che hanno pertanto influito maggiormente nella scelta fatta dalla Commissione Europea nel 2008 di avviare un’iniziativa su misura per detta regione che riuscisse a rispondere più adeguatamente alle necessità dell’Europa dell’est e del Caucaso meridionale; vale a dire: (1) *le contraddizioni insite nella (troppo allargata) portata geografica*; (2) *l’effettiva incoerenza di base nelle relazioni intrattenute dall’UE con i propri vicini*; e (3) *la discrepanza tra le aspettative di alcuni partner e gli incentivi proposti con la PEV*.

(1) La **portata geografica** della PEV abbraccia una fascia estremamente eterogenea di paesi appartenenti a regioni molto diverse, con economie, culture, religioni, politiche e problemi altrettanto dissimili. Nel fare una partizione graduata: la prima differenza geografica si manifesta tra le due dimensioni toccate dall’iniziativa, ossia i vicini del Mediterraneo e quelli dello spazio post-sovietico; se scendiamo di un livello possiamo notare come queste stesse dimensioni, a loro volta, non siano omogenee. Se sul fronte orientale possiamo già rintracciare due aree apparentemente distinte (l’Europa dell’est e il Caucaso meridionale), dal lato mediterraneo le differenze sembrano moltiplicarsi tra Maghreb e Mashrek, tra Africa settentrionale e Medio Oriente, e tra paesi arabi e lo stato di Israele. Da come si può constatare la *cerchia di amici* di Bruxelles non ha un’identità unitaria, e quello che è stato fatto con la PEV sembra ricalcare una visione semi-piramidale tra il

---

<sup>36</sup> Cfr. N. EJOSHVILI, *The Evolution of the European Union’s Neighborhood Strategies: the Case of the Eastern Partnership*; pp. 69 – 72.

centro europeo e la propria periferia allargata: in cui i paesi aderenti assumono un ruolo molto simile a quello di stati cuscinetto.<sup>37</sup> Il *concetto* tutto europeo di *paese vicino* sembra dunque aver prevalso sulle molteplici identità sub-regionali, generando qualche perplessità circa la reale capacità di Bruxelles nel riuscire a promuovere i propri valori senza tener conto di esigenze e problematiche individuali dei propri partner ad un grado più intenso di quanto fatto nei Piani d' Azione.

(2) Questa visione troppo allargata si scontrava poi con una **differenziazione presente nelle politiche europee precedenti**, e rimasta irrisolta almeno fino al 2008-2009. I PA stipulanti in ambito PEV hanno significato l'inserimento di un legame politico tra i partner e l'UE; questo però è stato fatto mantenendo la base contrattuale antecedente: come sarebbe stato possibile mettere in campo una politica bilaterale uniforme se questa andava a sovrapporsi ad una rete di accordi bilaterali obiettivamente di natura divergente? Gli Accordi euro-mediterranei di Associazione contenevano già un elemento politico, e i PA sono parsi come un qualcosa di aggiuntivo, anche sul piano dell'offerta proposta; inversamente, per quanto le relazioni tra UE e i partner orientali vedesse gli APC arricchirsi di uno strumento volto a potenziare il loro legame con Bruxelles rispetto agli anni Novanta, il loro livello di affiliazione perdurava a rimanere diseguale rispetto ai paesi del mediterraneo. Una diseguaglianza, questa, che si accentuava ulteriormente se si teneva in considerazione l'asimmetria esistente tra la dimensione orientale e quella meridionale: la seconda, a differenza della prima, beneficiava di una struttura multilaterale volta ad attuare un processo di *region-building*, partito nel 1995 con l'iniziativa di Barcellona.

(3) Se le deficienze fin qui esposte possono essere parzialmente giustificabili dalla tenera età del progetto, e anche dal fatto che il Mediterraneo ha iniziato ad esser preso in considerazione dalle politiche europee molto tempo prima che i partner dell'attuale dimensione orientale venissero ad esistere come entità statuali indipendenti, gli **incentivi** PEV sembrano nel loro complesso rispecchiare una situazione alquanto paradossale: è stato dato di più a paesi in cui l'interesse verso l'Unione può dirsi basso; mentre è stato offerto poco a quelle nazioni in cui l'interesse verso l'Unione è di certo alto. Al tempo dell'avvio della PEV, Moldavia, Ucraina e Georgia avevano asserito non solo il desiderio di rafforzare i loro legami con Bruxelles, ma addirittura di voler ambire ad una futura adesione: per queste nazioni la logica del «condividere tutto tranne le istituzioni»<sup>38</sup> non rappresenta un'alternativa sufficientemente allettante, con il rischio di minare

---

<sup>37</sup> Cfr. A. MARCHETTI, *The European Neighbourhood Policy: Foreign Policy at the EU's Periphery*, in ZEI Discussion Paper, C158 – 2006, Center for European Integration Studies, Bonn; pp. 16 - 23

<sup>38</sup> Cit. R. PRODI, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, p. 6.

l'efficacia del progetto stesso<sup>39</sup>: per quale ragione questi paesi dovrebbero assimilare parte dell'*acquis* nel loro ordinamento interno, e avvicinarsi ai parametri UE, se alla fine questo percorso non li porterà a divenirne membri effettivi?

### 1.3 L'UE si avvicina al Caucaso Meridionale?

Uno dei principali elementi di novità della Politica Europea di Vicinato è dato senza dubbio dall'inserimento di Armenia, Azerbaigian e Georgia nell'iniziativa, soprattutto se si considera la loro iniziale esclusione in *Europa Ampliata*. Dopo il lungo silenzio degli anni Novanta, dunque, l'Unione ha deciso di estendere ufficialmente la propria influenza anche nella delicata regione del Caucaso meridionale, assimilandola alla stregua di Bielorussia, Moldavia e Ucraina all'interno del concetto di *dimensione orientale*. Una tendenza, questa, che aveva cominciato a manifestarsi con chiarezza già a partire dal 2001<sup>40</sup>, quando in occasione del Consiglio degli Affari Generali del 26-27 febbraio, Bruxelles aveva espresso l'intenzione di giocare un ruolo più attivo nella regione attraverso, da una parte, il «rafforzamento del dialogo politico bilaterale e multilaterale» con detti paesi, e, dall'altra «intensificando il dialogo politico [...] con la Russia, la Turchia, l'Iran e gli Stati Uniti»<sup>41</sup>. Al di là delle asserzioni ambiziose, tuttavia, tale decisione avveniva in un periodo in cui l'avvicinamento verso il Caucaso rientrava in un'ottica abbastanza graduale: la considerazione fatta in merito agli altri attori internazionali operanti nella regione indica la consapevolezza dell'UE di essere in fin dei conti l'ultima arrivata, in un'area che, già allora, veniva vista come al centro di una riedizione in chiave moderna del *Grande Gioco* ottocentesco tra la Russia e l'occidente (questa volta) per il controllo delle risorse centro – asiatiche.<sup>42</sup>

In un simile contesto, in cui l'Europa appariva ancora incerta sulla strategia da attuare, il primo tentativo di spessore compiuto verso un concreto attivismo è venuto solo qualche anno dopo con l'Azione Comune del 7 luglio del 2003, per mezzo della quale Bruxelles ha nominato un Rappresentante Speciale (RSUE) per il Caucaso meridionale<sup>43</sup>; mansione assegnata dalla presidenza di turno greca all'ambasciatore finlandese Heikki Talvitie (rimasto in carica per tre anni, poi sostituito nel 2006 dallo svedese Peter Semneby che ha operato fino all'abolizione della carica nel

---

<sup>39</sup> Cfr. S. KAHRAMAN, *The European Neighbourhood Policy: a critical assessment*, in *Ankara Review of European Studies*, Vol. 5, n° 3, Spring 2006; pp. 38 – 41; <<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/6/463.pdf>>

<sup>40</sup> Cfr. N. GHAZARYAN, *The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?*, in *Global Europe Papers* 2008/5, University of Nottingham; p. 7.

<sup>41</sup> Cit. Comunicato Stampa del Consiglio dell'Unione Europea, 2331° sessione – *Affari Generali*, 26-27 febbraio 2001, 6506/01 (Presse 61). <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/it/gena/06506.i1.doc.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/gena/06506.i1.doc.html)>

<sup>42</sup> Cfr. A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Carocci editore, Roma, 2007; p. 115

<sup>43</sup> Per il testo integrale si veda Consiglio dell'Unione Europea, *Azione Comune 2003/496/PESC relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale*, 7 luglio 2003; <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1\\_16920030708it00740075.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_16920030708it00740075.pdf)>

2011). Secondo quanto sancito nel documento, l'azione di detto rappresentante avrebbe dovuto favorire «l'attuazione degli *obiettivi politici* dell'Unione»<sup>44</sup> nelle tre repubbliche caucasiche, come identificati dal Consiglio nei seguenti punti: (1) *fornendo assistenza nell'attuazione delle riforme politiche ed economiche*, (2) *promuovendo la risoluzione pacifica dei conflitti e prevenirne l'emergere di nuovi*; (3) *impegnandosi a cooperare con gli altri attori nazionali presenti nella regione*; (4) *incoraggiando e sostenendo la cooperazione tra le tre repubbliche, in campo energetico, economico e dei trasporti*; e (5) *potenziando l'efficacia e la visibilità dell'UE*.

Se le volontà espresse nel 2001 sembravano in parte realizzarsi con la nomina del Rappresentante Speciale, dall'altra, il mancato conferimento dello status di paesi periferici dell'Unione in *Europa Ampliata*, pubblicata dalla Commissione a marzo 2003 ed approvata dal Consiglio ad ottobre, è parsa come una mossa in aperta contraddizione, sia con quanto precedentemente dichiarato che con gli sviluppi stessi dell'allargamento. Va ricordato, per l'appunto, che mentre l'adesione della Turchia (e quindi l'approssimazione territoriale all'intera regione del Caucaso Meridionale) versava ancora nell'incertezza; una data indicativa per l'ingresso posticipato di Romania e Bulgaria (e quindi per l'arrivo di Bruxelles sulle sponde Mar Nero, a contatto "indiretto" con la Georgia), era stata fissata e apertamente sostenuta dalla Commissione già nel 2002<sup>45</sup>. Perché allora si è dovuto attendere sino alla sessione del Consiglio del 12-13 dicembre 2003 con l'adozione della *Strategia Europea di Sicurezza*<sup>46</sup> affinché giungesse un segnale esplicito da parte dell'Unione di ritenere queste tre repubbliche come parte della propria *cerchia di amici*? Cosa è intervenuto tra ottobre e dicembre a giustificare questo impegno ritrovato?

La risposta ci viene fornita dagli eventi georgiani di novembre: è stata infatti proprio la Rivoluzione delle Rose e l'emergere della nuova classe dirigente filo-occidentale ad influire sull'inclusione ufficiale delle tre repubbliche nella PEV con il Documento di Strategia del 12 maggio 2004: invece di adottare un approccio individuale e preferenziale con la sola Georgia, si è preferito impiegare un approccio regionale, aprendo la porta anche all'Armenia e all'Azerbaijan<sup>47</sup>, la cui ubicazione geografica sarebbe in fin dei conti rimasta considerevolmente lontana rispetto alle conseguenze del quinto allargamento, anche dopo il 2007. Come ha fatto notare B. Coppiers, nell'osservare il Caucaso Meridionale con gli occhi di Bruxelles la nozione di periferia assume un

---

<sup>44</sup> Cit. *Ibid.*; p. 1

<sup>45</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Tracciati per la Bulgaria e la Romania*, COM (2002) 624 definitivo, Bruxelles, 13 novembre 2002;  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0624:FIN:IT:PDF>>

<sup>46</sup> Si veda: Consiglio dell'Unione Europea, *Strategia Europea in Materia di Sicurezza: un'Europa sicura in un mondo migliore*, Bruxelles, 12 dicembre 2003, II. *Obiettivi strategici*; p.35.  
<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568ITC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ITC.pdf)>

<sup>47</sup> Cfr. A. POVILIUNAS, *South Caucasus in the context of European Neighbourhood Policy*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, n° 17, 2006, Foreign Policy Research Center, Vilnius, Lithuania; pp. 137-138.  
<<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2006/Poviliunas.pdf>>

valore diverso rispetto agli altri paesi limitrofi: queste tre repubbliche non rappresentano solo un'area di confine, ma piuttosto una "periferia – ponte" tra l'Europa e l'Asia che, per quanto rilevante dal punto di vista strategico e dell'approvvigionamento energetico, viene percepita altresì come un'area di conflitto<sup>48</sup>, sia a ragione della precaria stabilità territoriale di dette nazioni che del relativo rischio di scontro con le sfere di influenza degli altri attori internazionali e regionali, prima fra tutti la Russia.

Nel considerare ora le due sub-regioni dell'*estero condiviso*, va sottolineato come il grado di competitività tra Mosca e Bruxelles non sia del tutto uniforme: laddove nell'Europa orientale la Russia sembra essere più o meno accondiscendente verso le iniziative europee (si prendano, ad esempio, il caso ucraino e quello moldavo), nel Caucaso Meridionale l'attivismo europeo viene percepito con una dose maggiore di ostilità. Bruxelles viene percepita come un intruso "esterno" in un'area che Mosca considera ancora come parte integrante della propria sfera naturale di responsabilità, e nella quale è disposta ad aprire una porta all'eventuale cooperazione solo agli altri attori storici, quali la Turchia e l'Iran<sup>49</sup>, soprattutto per ciò che concerne la risoluzione dei *conflitti congelati*. L'approccio iniziale dell'Unione Europea, almeno sino al 2004/2005 poteva ritenersi, sotto questo frangente, meno invasivo: il RSUE ricopriva un ruolo politico marginale e prettamente orientato ad assistere le organizzazioni istituite dall'OSCE e dall'ONU per lo sviluppo dei processi di pace. Solo in seguito all'inclusione delle tre repubbliche nella PEV, al lancio della missione EUJUST Themis in Georgia, e all'adozione dei primi Piani d'Azione nel novembre 2006, l'intervento di Bruxelles si è notevolmente accentuato<sup>50</sup>.

Il passaggio di testimone tra Heikki Talvitie e il suo successore, Peter Semneby, con l'Azione Comune del 20 febbraio 2006, ha visto infatti le mansioni assegnate al RSUE arricchirsi di competenze aggiuntive, che ora, oltre a beneficiare di una *équipe ad hoc* per sviluppare la cooperazione con la Georgia e migliorare il monitoraggio delle frontiere russo – georgiane<sup>51</sup>, gli veniva concessa la facoltà di poter «*defini[re]* le condizioni per progredire nella risoluzione dei conflitti». <sup>5253</sup> Questo, come vedremo, ha rappresentato solo l'inizio di un percorso che avrebbe

---

<sup>48</sup> Cfr. B. COPPIERS, *A EU Special Representative to a New Periphery*, in *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, n° 86, Institute for Security Studies, December 2003; pp. 164-165 e 168.

<sup>49</sup> Cfr. P.K. BAEV, *Russia and the EU Eastern Partnership: Cannot Stop It but Loath to Join It*, in Kerry Longhurst, ed., *Forging a New European Ostpolitik*, Warsaw; p. 80.  
<[http://www.civitas.edu.pl/pub/CfSS/Studia\\_i\\_Analizy\\_tom\\_9.pdf](http://www.civitas.edu.pl/pub/CfSS/Studia_i_Analizy_tom_9.pdf)>

<sup>50</sup> Cfr. G. GREVI, *The EU Special Representative for South Caucasus*, in *Pioneering foreign policy: the EU Special Representatives*, Chaillot Paper, n°106, October 2007; p.75. <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai106.pdf>>

<sup>51</sup> Escluse, tuttavia, le provincie di Abcasia ed Ossezia Meridionale.

<sup>52</sup> Cit. Consiglio dell'Unione Europea, *Azione Comune 2006/121/PESC, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale*, 20 febbraio 2006. Testo disponibile al seguente collegamento:  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:049:0014:0016:IT:PDF>>

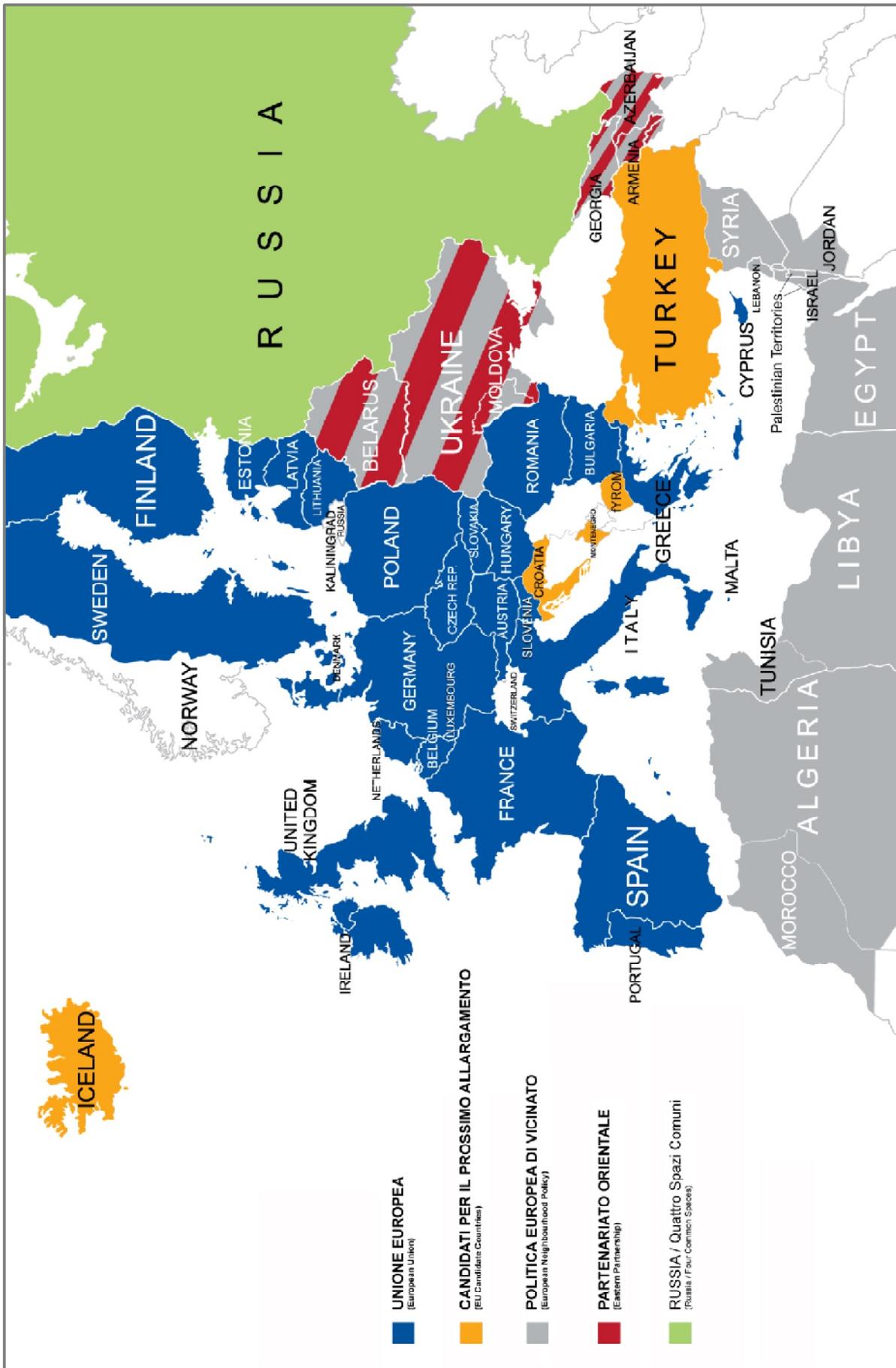
<sup>53</sup> Si confrontino l'*Azione Comune 2003/496/PESC* con l'*Azione Comune 2006/121/PESC*, in particolar modo le clausole (c) e (d) dei rispettivi artt. 3.

portato l'Unione ad assumersi sempre nuove responsabilità nel Caucaso Meridionale, sino a diventare nel 2008 il mediatore principale nel conflitto tra Mosca e Tbilisi.

Ora, però, prima di addentrarci negli sviluppi successivi occorsi della Politica Europea di Vicinato, alcune considerazioni meritano di essere fatte sul significato e sulle conseguenze che l'inserimento di Armenia, Azerbaigian e Georgia potrebbe portare con sé in futuro. Da come abbiamo potuto sinteticamente vedere, l'UE è stata titubante circa la possibilità di inserire queste tre repubbliche tra i partner beneficiari delle politiche di prossimità. Tra il 2003 e il 2004 le preoccupazioni di Bruxelles erano altrove: l'allargamento era alle porte, e se c'era una regione in Europa da ritenersi prioritaria sulle questioni di sicurezza e di stabilità nel continente, ben più del Caucaso, quella era di certo la ex – Jugoslavia (la guerra in Kosovo, per quanto conclusasi da circa cinque anni era ancora un argomento di viva attualità tra i membri dell'Unione). Sotto la spinta degli eventi in Georgia e del nuovo assetto di equilibri nel continente, Bruxelles ha infine optato per un avvicinamento progressivo alla regione, inglobandola nel vicinato.

Nel far ciò, tuttavia, invece di venir intesa come una regione a sé stante, il Caucaso Meridionale è stato subito assimilato (molto probabilmente per il suo passato sovietico) alla *dimensione orientale* della PEV, permettendo così che quel valore insito nell'ambigua formulazione dell'art. 49 del Trattato UE si traslasciasse nella possibilità di applicazione dello stesso alle tre repubbliche, che a partire da questo momento sono passate dall'appartenere a un'area a lungo trascurata da Bruxelles ad assumere i connotati sfumati (almeno dal punto di vista teorico) di papabili membri. Una situazione, questa, che, a discapito della momentanea indisposizione dell'UE ad avanzare una promessa di tale portata, è parsa rafforzarsi anno dopo anno, grazie soprattutto alla volontà quasi insistente della Georgia, che ancora oggi, a otto anni dalla Rivoluzione delle Rose, non intende rinunciare affatto al suo sogno europeo.

Carta 2 - L'Unione Europea e le politiche di prossimità



---

## Il Partenariato Orientale: un impegno rinnovato con l'Europa dell'Est?

### 2.1 *Genesi del Partenariato Orientale*

Fra i punti deboli della PEV, l'asimmetria più evidente (di ordine geografico) era data dalla mancata diversificazione regionale. Il concetto di *paese vicino* era risultato piuttosto controverso, generando, come si è visto, numerose critiche: mettere sotto lo stesso ombrello uno Stato come il Marocco e uno come la Moldavia, molto diversi tra loro tanto sotto l'aspetto economico che sotto quello culturale e politico, associandoli per il fatto di situarsi lungo un'estesa fascia periferica circondante l'Unione, rifletteva la visione di Bruxelles, ma non rispondeva di certo alle peculiari esigenze delle altre parti contrattuali. A rendere, inoltre, le politiche Ue di vicinato più sbilanciate si aggiungeva una seconda asimmetria (di ordine multilaterale): mentre gli accordi bilaterali con i paesi del Mediterraneo beneficiavano già da tempo di un quadro regionale integrativo, con il Processo di Barcellona del 1995, per l'Europa orientale e il Caucaso meridionale non era stata predisposta un'iniziativa di pari portata; e questo a discapito delle numerose pressioni fatte dalla Polonia, che già nel 2001, in vista della sua entrata nell'UE, e preoccupata che il c.d. *paradosso di Schengen*<sup>54</sup> potesse creare nuove linee di divisione ad est, in particolare tra Varsavia e Kiev, aveva proposto la creazione di una *Dimensione Orientale*, da destinarsi primariamente a Bielorussia, Moldavia e Ucraina<sup>55</sup>, ma prefigurando altresì un certo margine di partecipazione anche alla Russia.

---

<sup>54</sup> Secondo Tom Casier, uno dei paradossi dell'allargamento è il c.d. *paradosso di Schengen*: quando un paese decide di aderire all'area Schengen, esso si impegna a regolamentare il proprio ordinamento legislativo ai criteri di Copenaghen, cosa che gli permetterà di usufruire, al momento dell'entrata, dei benefici dell'integrazione; tuttavia, se da un lato gli scambi con i paesi Schengen vengono agevolati, dall'altro le frontiere esterne all'area di libero scambio si rafforzano, rendendo l'interazione con i paesi terzi più difficoltosa. Uno dei paesi ad aver lamentato maggiormente le conseguenze negative dell'adesione è stata la Polonia, che di è trovata obbligata ad adottare un regime più severo per il rilascio dei visti con la vicina Ucraina. Cfr. T. CASIER, *European Neighbourhood Policy and the Paradoxes of Enlargement*, in *Administration and Public Management Review*, n°7, 2006, edited by The Bucharest Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania; p 103. <[http://www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/7\\_01.pdf](http://www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/7_01.pdf)>

<sup>55</sup> Sebbene la proposta della Polonia avesse come interesse primario le relazioni con l'Europa slavo-orientale e la Russia, aveva comunque riconosciuto la necessità di rafforzare anche le politiche europee verso i paesi del Caucaso meridionale e l'Asia centrale.

I concetti e le linee guida del piano polacco, che si ispirava in parte alla *Ostpolitik* tedesca e in parte alla *Dimensione Nord* finlandese<sup>56</sup>, vennero presentati in un *non-paper*<sup>57</sup> dal ministro degli affari esteri della Polonia, Włodzimierz Cimoszewicz<sup>58</sup>, nel 2002. La nuova politica verso l'Europa orientale, che il documento suggeriva di istituzionalizzare, avrebbe dovuto funzionare su tre pilastri di base: quello *comunitario* (della PESC); quello *governativo* (degli stati membri, comprendente accordi bilaterali da sviluppare all'interno di una cornice multilaterale); e quello *non governativo* (di ONG e affini). Trattandosi di paesi nei quali la transizione dall'economia socialista a quella capitalista risultava più difficile rispetto a quella dei PECO, l'*iter* da perseguire sarebbe stato suddiviso in due fasi: una prima fase, di *medio periodo*, nel quale l'Unione avrebbe fornito l'assistenza necessaria a far convergere la legislazione di queste repubbliche con l'obiettivo di raggiungere un graduale progresso nella cooperazione politica ed economica, attraverso l'adozione di Accordi di Associazione con Ucraina e Moldavia e Piani d'Azione individuali con gli altri paesi; e una seconda fase, di *lungo periodo*, nella quale, offrire anche a questi partner la possibilità di entrare nell'UE. La Polonia aveva posto una certa enfasi su quest'ultimo punto, constatando, a ragione, che se si volevano ottenere dei risultati tangibili (riforme economiche e democratiche), il principio di condizionalità avrebbe dovuto essere controbilanciato da un incentivo allettante.

L'ambiziosa proposta polacca non ottenne però il successo sperato e venne presto eclissata dal concetto *Europa Ampliata* e dalle nuove direttive della Commissione, concretizzatesi in seguito nell'attuale PEV. Un esito, questo, che appariva piuttosto scontato dato che la Polonia, non essendo ancora entrata nell'UE al momento in cui le decisioni venivano prese<sup>59</sup>, avrebbe necessitato di un appoggio forte dai membri di vecchia data per far valere le proprie idee; cosa che non è avvenuta, tra l'altro, anche a causa dell'indisposizione di Bruxelles, che preoccupata delle conseguenze dell'imponente allargamento del 2004, ormai alle porte, non intendeva appesantire la propria agenda e le proprie spese con impegni aggiuntivi nell'Europa orientale. Alla Polonia non restava quindi che mettere da parte, almeno per il momento, le sue precoci aspirazioni levantine e accettare l'orientamento della maggioranza, in attesa di tempi più maturi.

---

<sup>56</sup> Cfr. A. ARKILIC, *The Eastern Dimension: The EU's Relations with Its Eastern Neighbours*, Research Paper prepared for the European Consortium for Political Research Standing Group on the European Union Fourth Pan-European Conference on EU Politics, University of Latvia, Riga, Latvia, 25-27 September 2008; pp. 3.

<sup>57</sup> Cfr. *Non-paper with Polish proposals concerning policy towards new Eastern neighbours after EU enlargement* (2002). Il testo completo del documento è disponibile sul sito web governativo della Repubblica di Polonia al seguente collegamento: <<http://www.msz.gov.pl/?document=2041>>

<sup>58</sup> In realtà, il non-paper del 2002 rappresentava il secondo tentativo della Polonia di attirare l'attenzione di Bruxelles sulla necessità di un'iniziativa per i vicini orientali. Il ministro degli affari esteri Bronislaw Geremek aveva infatti accennato una prima idea già nel 1998 in un suo discorso pubblico durante l'avvio dei negoziati di adesione della Polonia all'UE.

<sup>59</sup> Cfr. G. GROMADZKI, R. LOPATA & K. RAIK, *Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova*, in *FIIA Report 2005*, n° 12, Finnish Institute of International Affairs, Espoo, Finland, 2005; p. 32.

<<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=13608&lng=en>>

Questi primi sforzi volti a influenzare la politica estera comunitaria non devono essere affatto sottovalutati. Già da allora, essi lasciavano intravedere le intenzioni di Varsavia di ritagliarsi un ruolo di rilievo all'interno dell'UE<sup>60</sup>, nel quale la Polonia sarebbe stata il motore trainante dei PECO e il portavoce dei vicini orientali, in particolare dell'Ucraina. Dopo il 2004, a *membership* ottenuta, la voce polacca non ha perso occasione di farsi sentire: numerose sono state le critiche rivolte alla PEV, giudicata il più delle volte come inefficace e inadeguata al raggiungimento degli obiettivi prefissati<sup>61</sup>, senza contare le forti pressioni fatte, con il sostegno della Svezia, sia sulla presidenza di turno tedesca (1° semestre 2007) per rinvigorire le relazioni con l'est<sup>62</sup>, sia su quella francese (2° semestre 2008) per offrire all'Ucraina un Accordo di Associazione<sup>63</sup>. Alla luce di questo recente attivismo, molti sono stati concordi nell'affermare che la Polonia rappresenti oggi per i paesi dell'est post-sovietico quel punto di riferimento che una volta incarnava la Germania per i paesi dell'Europa centro-orientale<sup>64</sup>, quasi ne volesse emulare il modello. Con simili presupposti risultava evidente che la *Dimensione Orientale* non sarebbe stata di certo accantonata per molto: Varsavia doveva solo attendere che il turno di presidenza del Consiglio Ue toccasse a un membro bendisposto verso i suoi intenti, e prepararsi strategicamente a giocare le proprie carte.

Sotto questo punto di vista, il 2009 si preannunciava un anno favorevole: il primo semestre sarebbe stato affidato alla Repubblica Ceca, membro del Gruppo di Visegrad e sostenitore della Polonia<sup>65</sup>, mentre nel secondo sarebbe giunto il turno della Svezia, co-promotrice del progetto. Ciononostante, la concomitanza di due fattori ha fatto sì, invece, che i preparativi per il rilancio della *Ostpolitik* polacca subissero un'accelerazione improvvisa, che ha visto nel 2008 un anno chiave per l'elaborazione di quello che sarebbe poi diventato il *Partenariato Orientale* (PO).

Il primo fattore [1] che è intervenuto ad affrettare i tempi è stato dato dall'acuirsi delle tensioni latenti tra la *lobby mediterranea* e la *lobby orientale*. Questa volta, invero, l'impulso a una rinnovata competizione fra i due gruppi non è scaturito dalle insoddisfazioni delle politiche

---

<sup>60</sup> Cfr. A. ARKILIC, *The Eastern Dimension: The EU's Relations with Its Eastern Neighbours*; p. 4.

<sup>61</sup> Cfr. A. K. CIANCIARA, 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy?, in *Analyses & Opinions*, n°4, The Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland, June 2008; p. 6 <<http://isp.org.pl/files/8679201040703671001213792577.pdf>>

<sup>62</sup> Nel Dicembre 2006 la presidenza tedesca aveva cercato di proporre una *PEV Potenziata* (ENP Plus) che prevedesse una struttura multilaterale per i partner dell'Europa Orientale e del Caucaso, capace di andare a sanare l'asimmetria esistente con i partner mediterranei; l'idea venne però abbandonata (sotto ingenti pressioni della Francia) a favore di un rafforzamento generale della PEV. Per un approfondimento sul tema si veda M. EMERSON, G. NOUTCHEVA & N. POPESCU, *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an "ENP plus"*, in *CEPS Policy Brief*, n° 126, Center for European Policy Study, Bruxelles, Belgium, March 2007. <<http://www.feelingeurope.eu/Pages/ENP%20Plus%20maat%20ceps.pdf>>

<sup>63</sup> Cfr. M. LEFEBVRE, *Le partenariat oriental: à l'Est rien de nouveau?*, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 528, Mai 2009; p. 289-290. <[http://www.europ-info.eu/IMG/pdf/partenariat\\_oriental.pdf](http://www.europ-info.eu/IMG/pdf/partenariat_oriental.pdf)>

<sup>64</sup> In molte analisi e ricerche, come anche in molti articoli di stampa, è rintracciabile con frequenza il paragone tra le attuali iniziative della Polonia con quelle della *Ostpolitik* tedesca del secolo scorso.

<sup>65</sup> Cfr. A. K. CIANCIARA, 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy?; p 14

orientali, ma bensì dal malcontento per quelle mediterranee: il Processo di Barcellona, dopo più di dieci anni di attività, si era rivelato un insuccesso, non riuscendo nel suo intento di creare un'area di libero scambio<sup>66</sup> nel bacino del Mediterraneo. La Francia, però, non aveva intenzione di rinunciare al progetto, soprattutto in considerazione degli interessi che da sempre la legano a questa regione. Il futuro presidente francese, Nicolas Sarkozy, aveva fatto del rilancio di Barcellona uno dei punti salienti della sua campagna elettorale già a febbraio del 2007, quando aveva pubblicamente espresso la sua idea di creare un'Unione per il Mediterraneo<sup>67</sup> (UpM), da proporre in occasione dell'approssimarsi del turno di Parigi, previsto per l'anno successivo. Arrivato all'Eliseo, egli ha iniziato così a promuovere con vigore la sua iniziativa, cercando di ottenere i consensi necessari per presentare il suo piano a Bruxelles. Dopo un primo rifiuto della Germania<sup>68</sup>, e una revisione di alcuni punti controversi<sup>69</sup>, il 20 Maggio 2008, con una Comunicazione della Commissione, l'UE rilanciava, per la terza volta, le sue politiche mediterranee con l'UpM.

Ma potenziare le iniziative multilaterali già esistenti con i vicini meridionali della PEV, quando gli altri partner dell'est non avevano ancora potuto beneficiare di strumenti equiparabili, significava riattivare l'attivismo della *lobby orientale*. Come è stato fatto notare<sup>70</sup>, l'avvio dell'UpM ha fornito, in questo senso, l'opportunità per la Polonia di poter avanzare nuovamente le proprie richieste, ottenendone, questa volta, l'approvazione. Il 26 Maggio 2008 il ministro degli esteri polacco, Radosław Sikorski, e la sua controparte svedese, Carl Bildt, presentavano ufficialmente a Bruxelles la loro proposta per la creazione di un Partenariato Orientale. I propositi del *non-paper*<sup>71</sup> erano quelli di offrire alle sei repubbliche dell'est la possibilità di approfondire il loro processo di integrazione con l'UE attraverso una cooperazione più intensa, che si sarebbe raggiunta: da una parte, sostituendo del tutto i vecchi APC con degli accordi bilaterali di stampo nuovo, modellati sull'AA in fase di negoziazione con l'Ucraina; e dall'altra, incoraggiando l'interazione fra i partner

---

<sup>66</sup> Per un approfondimento si veda: F. ZALLIO & V. TALBOT, *Tra bilateralismo e regionalismo: la Politica Europea di Vicinato nel Mediterraneo*, in *Relazioni Internazionali*, n° 19, febbraio 2005, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Milano, 2005; pp. 19-20. <[http://www.ispionline.it/it/documents/ispiri19zallio\\_talbot.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/ispiri19zallio_talbot.pdf)>

<sup>67</sup> Per il testo integrale si veda R. ALIBONI (a cura di), *L'Iniziativa dell'Unione per il Mediterraneo: gli aspetti politici*, in *Contributi di Istituti di ricerca specializzati*, n° 85, Gennaio 2008, IAI (Istituto di Affari Internazionali); pp. 12-15. <[http://www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/85.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/85.pdf)>

<sup>68</sup> La proposta è stata fin da subito l'oggetto di molte critiche: non solo non aveva suscitato l'entusiasmo sperato tra i paesi interessati più da vicino, ma era stata altresì fonte di preoccupazione per le sue eventuali ripercussioni sulla PEV. Angela Merkel aveva infatti sottolineato come la visione francese di far partecipare all'UpM solo i paesi rivieraschi dell'UE rischiasse di portare a una frammentazione della politica estera europea. Questa problematicità è stata in seguito risolta con l'*europizzazione* del progetto, permettendo quindi la partecipazione di tutti i 27 paesi dell'UE.

<sup>69</sup> Cfr. A.K. CIANCIARA, *The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: Perspectives from Poland, Czech Republic and Hungary*, Report of the Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland, May 2009; pp. 10-13. <[http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1200%3Athe-union-for-the-mediterranean-and-the-eastern-partnership&catid=88%3Amembers-publications&Itemid=79&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1200%3Athe-union-for-the-mediterranean-and-the-eastern-partnership&catid=88%3Amembers-publications&Itemid=79&lang=en)>

<sup>70</sup> *Ibid.*; p. 22.

<sup>71</sup> Cfr. *Polish-Swedish proposal: Eastern Partnership*; <[http://www.tepsa.eu/docs/draft\\_proposal\\_eastern\\_partnership.pdf](http://www.tepsa.eu/docs/draft_proposal_eastern_partnership.pdf)>

orientali stessi, grazie alla creazione di un *format* multilaterale permanente nel quale poter affrontare congiuntamente le problematiche comuni (promozione della sicurezza e della democrazia; gestione dell'immigrazione e del rilascio dei visti; sviluppo economico e finanziario; lotta al degrado ambientale). La politica di prossimità si incamminava così verso una fase nuova, in cui la differenziazione fra i *vicini europei* (del PO) e i *vicini dell'Europa* (dell'UpM) sarebbe venuta ad accentuarsi, favorendo un approccio più equilibrato. Il Consiglio Europeo del 19-20 giugno 2008 accoglieva favorevolmente il *non-paper* di maggio e il valore aggiunto che il progetto avrebbe apportato alla PEV, e ne raccomandava il proseguimento dei lavori, invitando la Commissione a «presentare [...] nella primavera del 2009 una proposta riguardante le modalità per il “partenariato orientale”, in base alle pertinenti iniziative»<sup>72</sup>.

Cionondimeno, un evento eccezionale [2] avrebbe presto inciso sul calendario suggerito dal Consiglio. L'8 agosto 2008, l'ennesima crisi tra Russia e Georgia nelle province secessioniste di Abkhazia e Ossezia del Sud degenerava in guerra aperta, riportando il tema della sicurezza delle frontiere orientali, e in particolare di quelle del Caucaso meridionale, tra le priorità di massima urgenza dell'UE. Per quanto il conflitto sia durato solo pochi giorni (fino al 12 agosto), esso ha rischiato infatti di scatenare una reazione a catena che avrebbe potuto riaccendere le altre contese territoriali della regione nel suo insieme (Nagorno-Karabakh e Transnistria), generando instabilità e quindi una seria minaccia sia alle politiche che agli interessi energetici europei, nonché un ulteriore elemento di attrito nelle altalenanti relazioni euro-russe; e questo senza contare le conseguenze negative che si sarebbero potute prefigurare per l'area del Mar Nero, e per l'Ucraina, con l'aumento dei flussi migratori, della criminalità e dei traffici illeciti.<sup>73</sup> Immediata è stata la risposta di Bruxelles, che sin dallo scoppio della guerra, sotto la guida della presidenza francese, si è offerta come principale mediatore tra le parti, riuscendo in breve tempo a far cessare le ostilità. Il 1° settembre, il Consiglio Europeo, riunitosi in sessione straordinaria proprio per discutere la crisi georgiana, valutando con preoccupazione l'impatto del conflitto sulla regione, riteneva, fra i vari punti delle sue conclusioni, che il sostegno alla cooperazione regionale e il potenziamento delle relazioni con i partner orientali erano ormai da ritenersi più che mai necessari; alla luce di queste considerazioni, invitava quindi la Commissione ad anticipare la presentazione della proposta ultimata per il Partenariato Orientale (prevista per marzo 2009) già agli inizi di dicembre.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Cit. *Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 19-20 Giugno 2008*, (11018/1/08) REV 1), Bruxelles, 17 luglio 2008; p.19. <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/101366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/101366.pdf)>

<sup>73</sup> Cfr. F. BORDONARO, *L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; pp. 151. <[http://www.ispionline.it/it/documents/11%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20\(1\).pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/11%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20(1).pdf)>

<sup>74</sup> Cfr. *Consiglio Europeo Straordinario di Bruxelles, 1° settembre 2008, Conclusioni della Presidenza*, (12594/08) CONCL 3, Bruxelles, 1° settembre 2008; p. 3. <<http://ec.europa.eu/italia/documents/attualita/conclusioniconsigliostraordinario.pdf>>

Sotto la spinta della rinnovata competizione interna alle politiche di vicinato, e in particolare, sotto quella ben più incalzante della guerra in Georgia, l'8 dicembre 2008, con una comunicazione della Commissione, i suggerimenti del *non-paper* polacco-svedese di maggio venivano a concretizzarsi in un progetto dettagliato, con il quale l'UE si dichiarava pronta non solo a fornire l'assistenza necessaria a dar vita (sul piano multilaterale) a una «dimensione orientale specifica»<sup>75</sup> (purché sempre all'interno del quadro PEV), ma altresì a offrire (sul piano bilaterale) «quanto più possibile, nel rispetto della realtà politica ed economica del paese partner interessato e del relativo stato delle riforme»<sup>76</sup>. La Commissione sollecitava inoltre i capi di stato e di governo dei membri Ue e dei vicini dell'est a fissare un vertice per il varo ufficiale dell'iniziativa già per la seguente primavera, al fine di poter adottare una dichiarazione politica *ad hoc* per la sua istituzionalizzazione. Il Consiglio Europeo del 19-20 Marzo 2009, nell'accogliere con favore la comunicazione, ha adottato, a sua volta, una propria dichiarazione in merito<sup>77</sup>, invitando sia la Commissione, che le due presidenze di turno dell'anno (quella in carica della Repubblica Ceca e quella entrante della Svezia) a «progredire rapidamente nell'attuazione pratica del partenariato»<sup>78</sup>.

Il 7 maggio 2009, sotto i buoni auspici del presidente del Consiglio, Mirek Topolánek, del presidente della Commissione, José Manuel Barroso, e dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, Javier Solana, i rappresentanti dei membri dell'UE e quelli dei sei destinatari si riunivano a Praga per lanciare ufficialmente il Partenariato Orientale. Dopo quasi un decennio di attesa dalle prime richieste della Polonia, e a cinque anni dall'allargamento, l'UE dava un'identità precisa ai suoi vicini dell'est, discernendo (anche se non del tutto) Bielorussia, Moldavia, Ucraina, Armenia, Azerbaigian e Georgia da quell'agglomerato confuso e improduttivo che era stata la *prima PEV*<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Cit., Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Partenariato Orientale*, COM (2008) 823 definitivo, Bruxelles, 3 dicembre 2008; p.1.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:IT:PDF>>

<sup>76</sup> Cit., *Ibid.*; p.2.

<sup>77</sup> Per il testo completo della Dichiarazione adottata dal Consiglio si veda: *Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 19-20 Marzo 2009*, (7880/1/09) REV 1, Allegato 2, Bruxelles, 29 aprile 2009; pp. 19-21.

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st07/st07880-re01.it09.pdf>>

<sup>78</sup> Cit., *Ibid.*; p.12.

<sup>79</sup> Sia la Commissione che il Consiglio Ue, come anche gli Alti Rappresentanti della PESC (José Manuel Barroso; Catherine Ashton) e l'ex Commissario europeo per le Relazioni Esterne e la Politica Europea di Vicinato (Benita Ferrero-Waldner) hanno ribadito in molte occasioni che la creazione del PO e dell'UpM non significa la fine della PEV, ma un suo avanzamento. A mio avviso, la messa in campo di questa accentuata differenziazione ha innestato un sottile meccanismo di scissione: a est le aspettative di alcuni paesi sono molto forti (Ucraina, Moldavia e Georgia preferirebbero aderire all'UE piuttosto che esserne semplici partner); a sud decisamente meno (i paesi del Mediterraneo non sono considerati paesi europei e le voci che esprimono il desiderio di cooperare con l'UE non sono all'unisono, ma piuttosto a macchia di leopardo). La natura divergente di questi due gruppi di partner continuerà ad essere una costante in futuro, cosa che molto probabilmente richiederà all'UE di elaborare approcci sempre più distinti. Alla luce di queste considerazioni, e dato che la PEV è sotto molti punti di vista un progetto in divenire e soprattutto recente, nel valutare il breve lasco di tempo dal suo avvio nel 2004, ritengo che (in attesa di sviluppi futuri), una distinzione netta possa essere certamente fatta tra la *prima PEV* (2004-2008) e la *seconda* (quella odierna).

## 2.2 Il vertice di Praga e le sue *debolezze genetiche*

Per quanto Bruxelles abbia dato l'impressione che con il vertice si stesse per dare inizio a una fase nuova, nella quale l'UE e i suoi partner si sarebbero adoperati di comune accordo a «portare le loro relazioni a un nuovo livello»<sup>80</sup>, alcuni sintomi di latente insoddisfazione hanno lasciato un certo margine di dubbio circa l'effettivo sostegno di cui il PO avrebbe goduto in futuro. Come è stato fatto notare, l'iniziativa è nata con *gravi debolezze genetiche*<sup>81</sup> che si sono manifestate da entrambe le parti: (a) nel *differenziale tra presenze attese e presenze effettive*; (b) nella *convergenza sfasata tra l'offerta dell'UE e le reali aspettative dei partner*; e (c) nella *credibilità incerta della presidenza di turno che ha inaugurato il progetto*.

(a) Al summit di Praga erano attesi 33 capi di stato e di governo, ma se ne sono presentati invece solo 21. Le assenze dalla parte europea sono state ben 10. Fra questi, tutti i leader della *lobby mediterranea* (Nicolas Sarkozy, José Luis Zapatero e Silvio Berlusconi) più la Gran Bretagna (Gordon Brown) hanno preferito subordinare l'impegno ai loro primi ministri (Francia) o ai rispettivi ministri degli esteri (GB e Spagna)<sup>82</sup>; se non addirittura a vicari il cui ruolo in patria mal si accorda alla natura dell'occasione (Italia)<sup>83</sup>. Solo la presenza di Angela Merkel è riuscita in un qualche modo a dar maggior spessore all'evento. Nell'interpretare questa ampia diserzione, M. Comelli ha osservato come, trattandosi di un'iniziativa lanciata soltanto da due paesi (Svezia e Polonia), gli altri membri Ue vi si siano affiliati senza troppa convinzione, non ritenendola di primaria importanza<sup>84</sup>. Dopotutto, non va dimenticato che il 2009 vedeva Bruxelles alle prese con problemi ben più seri, quali lo stallo nella ratifica del Trattato di Lisbona e la crescente recessione economica mondiale. Dalla parte opposta, anche tra i leader delle sei repubbliche orientali ci sono state delle assenze rimarchevoli: non hanno preso parte al summit né il leader della Bielorussia, Aleksandr Lukašenko (a ragione delle continue violazioni dei diritti umani nel paese, definito dai molto "l'ultima dittatura d'Europa"), e nemmeno quello della Moldavia, Vladimir Voronin (che in

<sup>80</sup> Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta del vertice di Praga, per il partenariato orientale – Praga, 7 maggio 2009*, 8435/09 (Presse 78), Bruxelles, 7 maggio 2009; p. 5.  
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st08/st08435.it09.pdf>>

<sup>81</sup> Cfr. S. GIUSTI, T. PENKOVA, & V. TALBOT, *Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze*, in *Approfondimenti*, n° 05, analisi commissionata dall'Osservatorio di Politica Internazionale di Camera dei Deputati, Senato e Ministero degli Affari Esteri dell'Italia, ISPI, Milano, Italia, dicembre 2009; p. 3.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/Approfondimento\\_%20Partenariato%20Orientale.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Approfondimento_%20Partenariato%20Orientale.pdf)>

<sup>82</sup> Cfr. G. TREQUESSER, *L'UE lance son partenariat oriental, malgré les absences*, articolo di Reuters pubblicato su *Le Point* il 7 maggio 2009 ; <<http://www.lepoint.fr/archives/article.php/341717>>

<sup>83</sup> Sebbene il Primo Ministro Silvio Berlusconi abbia scelto di non partecipare al summit (un'assenza più o meno giustificabile dato l'orientamento filo-mediterraneo dell'Italia), la sua presenza avrebbe potuto essere colmata dal Ministro degli Affari Esteri Franco Frattini (una scelta questa che sarebbe stata in linea con quella degli altri assenti europei di Praga). Il vicariato è stato invece affidato a Mario Sacconi, Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, un ruolo che, a mio avviso, non concorda con la natura di un vertice inteso a trattare questioni di politica estera.

<sup>84</sup> Cfr. M. COMELLI, *Partenariato Orientale : una falsa partenza?*, articolo pubblicato su *Affari Internazionali* l'11 maggio 2009. <<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1134>>

seguito ai disordini elettorali di aprile, che lo avevano visto vincitore malgrado le forti proteste, non godeva di buon credito a livello internazionale). Già prima del vertice, valutando la credibilità dei due leader, la presidenza ceca aveva ritenuto opportuno informarli fin da subito che la loro presenza non sarebbe stata ben accolta a Praga, suggerendo loro di inviare preferibilmente dei rappresentanti.<sup>85</sup>

(b) Se il grado di interesse dimostrato non è stato complessivamente quello auspicato, Bruxelles ha provveduto a smorzare anche quei pochi entusiasmi di cui il PO godeva, deludendo le aspettative più ottimistiche di alcuni dei suoi partner. È stato il caso dell'Ucraina, che si è vista negare nuovamente la promessa di una futura *membership* nell'UE, trovandosi a supportare un progetto che in fondo non le offriva più di quello che nel biennio precedente aveva già ottenuto con l'avvio delle negoziazioni per l'AA. I *policy-makers* europei sembrano infatti aver preferito un approccio cautelativo sul tema, arrivando a sostituire persino la terminologia di riferimento: sebbene la presidenza ceca avesse infatti fatto pressioni per definire le sei repubbliche dell'est come "paesi europei", il testo finale della Dichiarazione di Praga aveva optato per un più generico "partner orientali europei".<sup>86</sup> Ma il malcontento si è riversato anche su altre questioni spinose che non hanno deluso solo le aspettative dell'Ucraina; ad esempio, la proposta iniziale fatta dalla comunicazione della Commissione di dicembre di offrire la piena liberalizzazione dei visti è stata sostituita con una promessa più vaga di liberalizzazione<sup>87</sup> da raggiungersi nel lungo periodo, mentre nell'immediato sarebbe stato possibile contrattare soltanto degli accordi di facilitazione per il rilascio e la riammissione, che incidono su una categoria più ristretta della popolazione.

(c) A completare questo quadro poco promettente andava ad aggiungersi poi la scarsa credibilità gravante sulla presidenza di turno. Il PO veniva inaugurato dalla Repubblica Ceca al termine di un semestre piuttosto insoddisfacente, durante il quale il cinismo e il malcontento degli altri membri Ue era stato piuttosto accentuato<sup>88</sup>. Per quanto si trattasse della prima esperienza per Praga alla guida dell'Unione, la sua abilità mediatrice e gestionale è stata bersaglio di numerose critiche, sia in occasione di eventi *extra-ordinem* (la crisi di Gaza; e quella dei gasdotti tra Ucraina e Russia) che relativamente a decisioni di vitale importanza per Bruxelles (la mancata ratifica del Trattato di Lisbona); senza contare la crisi politica interna del governo ceco: il primo ministro Topolánek era stato sfiduciato dal parlamento a metà del turno di presidenza Ue, cosa che aveva portato alla formazione di un esecutivo fortemente influenzato dalla corrente euroscettica del nuovo presidente

---

<sup>85</sup> Cfr. M. LEFEBVRE, *Le partenariat oriental: à l'Est rien de nouveau?*; p. 290

<sup>86</sup> Cfr. M. COMELLI, *Partenariato Orientale: una falsa partenza?*

<sup>87</sup> Cfr. N. SHAPOVALOVA, *The EU's Eastern Partnership: still-born?*, in FRIDE Policy Brief n° 11, Madrid, Spain, May 2009; p. 4. <<http://www.fride.org/publication/608/the-eu%27s-eastern-partnership:-still-born?>>

<sup>88</sup> Cfr. A.K. CIANCIARA, *The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: Perspectives from Poland, Czech Republic and Hungary*; pp.34-36.

Vaclav Klaus, fattore questo che, come ha fatto notare Cianciara, metteva politicamente fine alla presidenza ceca ben due mesi prima di passare il testimone alla Svezia<sup>89</sup>.

Come si può evincere dai punti appena valutati, il Partenariato Orientale non è di certo nato sotto i migliori auspici. Il clima generale del periodo che ne ha visto il lancio non era dei più favorevoli, e nemmeno la volontà e gli interessi di entrambe le parti in causa sembravano essere sulla stessa lunghezza d'onda. Lo stesso discorso di apertura di Topolánek lasciava trapelare una soffusa mancanza di ottimismo, che si è manifestata, a mio avviso, già nella scelta di rivolgersi al proprio consesso con un avvertimento immediato a non farsi troppe illusioni:

«Each of us has probably come to this meeting with *certain expectations that are not necessarily identical*. Each of us has a *more or less specific idea* of what this day should bring to the partner countries and to the European Union respectively. Personally, *I will consider it a success if upon leaving today we will feel that we have brought our expectations to a consensus.*»<sup>90</sup>

Premesse simili hanno posto fin da subito il Partenariato Orientale in una posizione scomoda: se le aspettative non sono necessariamente le stesse, e se ognuno ha una propria idea di quali saranno i benefici individuali che saranno apportati in futuro dall'iniziativa (un fattore, che come vedremo persiste tutt'oggi) possiamo veramente ritenere quel consenso raggiunto a Praga una base abbastanza solida da garantire il minimo successo di quanto pattuito?

### **2.3 I contenuti dell'offerta: obiettivi, funzionamento, struttura e finanziamento**

Passiamo ora a tracciare un quadro dei contenuti dell'offerta che l'UE ha fatto ai suoi partner orientali con la Dichiarazione di Praga, e vediamo cos'è cambiato, in sostanza, nelle politiche di prossimità verso questi paesi. Una cosa, che sia la Commissione che il Consiglio Europeo hanno tenuto a precisare, deve essere innanzitutto tenuta a mente: l'istituzionalizzazione del Partenariato Orientale (come anche quella dell'UpM) non significa la fine della PEV, ma bensì la messa in campo di uno strumento aggiuntivo complementare. I Piani d'Azione siglati con Moldavia e Ucraina nel 2005 e con Armenia, Azerbaigian e Georgia nel 2006 non vengono a cadere, ma rimangono in vigore, fungendo da base alla nuova iniziativa. In tal senso, il PO deve essere interpretato come un potenziamento settoriale interno, che si prefigge di portare le relazioni tra l'UE e le sei repubbliche verso un livello di cooperazione superiore al precedente, mediante il quale sarà

---

<sup>89</sup> Cfr. A.K. CIANCIARA; *ibidem*.

<sup>90</sup> Cit. *Opening address by Mirek Topolánek at Eastern Partnership summit*, pubblicato integralmente sul sito ufficiale della presidenza ceca; vedi: <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/speeches-interviews/opening-address-by-mirek-topolanek-at-eastern-partnership-summit-21840/>>

possibile raggiungere non solo la progressiva convergenza tra l'*aquis* comunitario e la normativa interna dei paesi aderenti, ma altresì una maggiore inter-relazione regionale tra gli stessi.

Il conseguimento di detti obiettivi dovrà pertanto avvenire secondo una *road-map* a doppio binario: una *pista bilaterale*, volta a incrementare individualmente i legami con l'UE, e una *pista multilaterale*, che faciliti parallelamente l'interazione con gli altri paesi associati all'interno di un processo di *region building*.

- La **pista bilaterale** costituisce la base portante del PO; essa si propone di soppiantare i vecchi APC degli anni Novanta (che, come abbiamo visto, avevano continuato ad esistere nella PEV fungendo da base giuridica) con dei nuovi [1] **Accordi di Associazione** (AA)<sup>91</sup> che verranno negoziati bilateralmente dall'UE con ognuno dei paesi partner, e attuati grazie anche alla stipulazione di versioni successive e aggiornate dei Piani d'Azione PEV in vigore. Ogni AA sarà suddiviso in quattro sezioni, ognuna delle quali coprirà un'area di cooperazione specifica, nella quale il paese associato si impegnerà a lavorare con l'UE per raggiungere un grado di convergenza sempre maggiore con la normativa dell'*aquis* in materia di: (a) dialogo politico e questioni di sicurezza e politica estera; (b) giustizia e diritti umani; (c) cooperazione economica e di settore. La quarta sezione, invece, si prefigge l'obiettivo di creare (d) una zona di libero scambio globale e approfondita tra l'UE e il paese partner, per mezzo di un apposito accordo che dovrà essere negoziato separatamente dall'AA, previa adesione all'OMC.

Detto [2] **Accordo di Libero Scambio Globale e Approfondito** (ALSGA) rappresenta un vero passo in avanti nelle relazioni con l'Unione, poiché non si tratta di un semplice accordo di libero scambio come quelli stipulati da Bruxelles all'interno di altri *format*, ma propone degli incentivi più allettanti, che non porteranno benefici solamente sul versante bilaterale (liberalizzazione degli scambi e degli investimenti in tutti i settori; integrazione progressiva con il mercato comunitario; maggior circolazione delle merci, dei capitali e dei servizi) ma anche su quello multilaterale. I singoli ALSGA potranno infatti fornire da base per la successiva creazione, nel lungo periodo, di una Comunità Economica di Vicinato (CEV). Nel caso in cui un paese, al momento di contrattare l'AA, non disponga dei requisiti necessari per affrontare le conseguenze che una liberalizzazione di tale portata può comportare, l'Unione provvederà ad offrire l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria attraverso un programma di potenziamento istituzionale.

---

<sup>91</sup> Affinché il paese interessato possa considerarsi idoneo a sottoscrivere un Accordo di Associazione, alcuni *prerequisiti* devono essere soddisfatti. Lo stato associato deve: (a) in primo luogo, dimostrare di aver raggiunto un livello minimo di progresso in termini di democrazia, relativamente allo stato di diritto, ai diritti umani, nonché aver adottato una legislazione e una prassi interna in materia elettorale che sia conforme alla normativa prevista dagli standard internazionali; (b) e, in secondo luogo, deve garantire la sua disponibilità a cooperare con il Consiglio d'Europa, l'OSCE, l'ODIHR, e le altre agenzie ONU che si occupano di diritti umani.

Un altro incentivo molto importate offerto dalla pista bilaterale sono [3] i **Patti di Mobilità e Sicurezza**. Si tratta di accordi che consentiranno una maggiore mobilità tra i paesi partner e i membri dell'UE per mezzo di una politica di rilascio del visto più elastica rispetto a quella attuale, che dovrà tener conto della regolamentazione internazionale in materia di migrazione e di sicurezza. Nel breve e medio periodo, Bruxelles bilancerà queste agevolazioni attraverso degli accordi di riammissione, mentre nel lungo periodo, se le condizioni richieste sussisteranno, si procederà a un vero e proprio *dialogo sui visti* con la prospettiva di un'esonazione totale in linea con le politiche vigenti nell'area Schengen.

Con il PO, l'Unione ha voluto inoltre porre (a ragione anche delle numerosi crisi che negli ultimi anni la hanno interessata più da vicino) una certa enfasi sulla [4] **cooperazione e la sicurezza in campo energetico**. Per questo motivo, Bruxelles ha deciso di inserire negli AA delle disposizioni in materia che incoraggino l'integrazione e l'interrelazione dei mercati energetici delle sei repubbliche. Armenia<sup>93</sup>, Georgia e Moldavia sono state quindi invitate a firmare dei *Memorandum d'Intesa*, che mirino non solo a garantire in futuro una maggior sicurezza nei transiti e nella fornitura di gas, ma altresì un controllo costante delle infrastrutture (es. impianti nucleari). A Ucraina e Moldavia, in particolare, data la loro peculiare posizione strategica, è stato suggerito di

**Tabella 2.1 – Progressi dei paesi partner (aggiornati a novembre 2011)<sup>92</sup>**

	Armenia	Azerbaijan	Bielorussia	Georgia	Moldavia	Ucraina
<i>Inizio dei negoziati per l'AA</i>	luglio 2010	luglio 2010	---	luglio 2010	gennaio 2010	marzo 2007
<i>inizio dei negoziati per l'ALSGA</i>	---	---	---	---	2011	Febbraio 2008
<i>Accordo per la facilitazione dei visti e di riammissione</i>	---	---	---	In vigore da marzo 2011	In vigore dal 2008	In vigore dal 2008
<i>Dialogo sui visti</i>	---	---	---	---	Iniziato a giugno 2010	Iniziato a ottobre 2008
<i>Adesione all'OMC</i>	5 febbraio 2003	---	---	14 giugno 2000	26 luglio 2001	16 maggio 2008
<i>Adesione alla Comunità dell'Energia</i>	(osservatore) ottobre 2011	---	---	(osservatore) dicembre 2007	(membro) maggio 2010	(membro) febbraio 2011

<sup>92</sup> La seguente tabella è stata tradotta, con modifiche e aggiornamenti, dal sito ufficiale della Eastern Partnership Community; <<http://www.easternpartnership.org>>

<sup>93</sup> Dato che l'Armenia è l'unico paese del Caucaso ad essere stato escluso dai progetti di diversificazione energetica dell'UE, le disposizioni bilaterali che verranno concluse con l'Accordo di Associazione in fase di negoziazione verteranno, con molto probabilità, sempre su questioni relative alla sicurezza degli impianti nucleari, come è stato nel caso del primo Piano d'Azione del 2006.

accelerare la loro entrata nella Comunità dell'Energia<sup>94</sup>. Due casi diversi sono invece quello dell'Azerbaijan, unico paese a essere sia produttore che esportatore di idrocarburi (e con il quale l'UE preferirà adottare un approccio più specifico), e quello della Bielorussia, dal destino incerto.

Infine, allo scopo di superare le forti disparità sociali ed economiche sia tra regioni che tra gruppi sociali, l'UE si è dichiarata disponibile ad offrire la propria assistenza attraverso una serie di [5] **strumenti di sostegno**: memorandum di intesa sulla politica regionale; programmi pilota di sviluppo regionale, una maggior partecipazione dei partner nei programmi transnazionali, e, soprattutto, l'estensione della cooperazione transfrontaliera ai confini di questi paesi (cosa che permetterà di garantire maggiormente la sicurezza e il controllo dei confini orientali dell'UE).

- La **pista multilaterale** è l'innovazione principale del PO; essa permetterà infatti di rafforzare la c.d. *dimensione orientale* dell'UE attraverso un vero e proprio processo di *region building*, con il quale verrà data la possibilità a questi paesi di poter interagire all'interno di un contesto *ad hoc* ove affrontare congiuntamente, e con l'assistenza di Bruxelles, problemi e sfide comuni. Il format multilaterale avrà quindi fra i suoi **obiettivi chiave**: (a) la creazione di un forum per lo scambio di informazioni e di esperienze; (b) lo sviluppo di posizioni comuni e di attività congiunte; (c) la facilitazione dei legami tra i sei partner; e (d) rappresenterà altresì la sede in cui le normative e la legislazione comunitaria verranno spiegate, illustrate e comparate con quelle dei rispettivi ordinamenti interni dei partecipanti, allo scopo di poter studiarne la futura integrazione.

A livello operativo, le istituzioni su cui si **struttura** la pista multilaterale si articolano in *quattro livelli*, i primi due di ordine politico e gli altri due di ordine tecnico : (1) le riunioni biennali dei capi di stato e di governo; (2) le riunioni annuali dei ministri degli esteri; (3) le riunioni fra gli alti funzionali delle quattro piattaforme tematiche; (4) e gli incontri dei panel<sup>95</sup> a sostegno di dette piattaforme. Va puntualizzato, tuttavia, che questi quattro livelli non devono essere intesi in senso gerarchico. Come è stato fatto notare<sup>96</sup>, la pista multilaterale del PO, a differenza di quella bilaterale (in cui il principio di condizionalità agisce su un piano di disparità), è stata concepita come una vasta rete di forum interconnessi tra l'UE e i partner, in cui i rapporti seguono una logica più

---

<sup>94</sup> La *Comunità Europea dell'Energia* è stata istituita nell'ottobre del 2005 con il Trattato di Atene (entrato in vigore nel luglio 2006) tra l'Unione Europea e i paesi dell'Europa Sud-Orientale, al fine di favorire la permanenza di un ambiente sicuro per gli investimenti e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Sebbene detta iniziativa fosse inizialmente destinata solo ai Balcani e alla Turchia, essa è stata estesa anche ai paesi del PO. Ad oggi, sono entrate nella Comunità dell'Energia la Moldavia (1° maggio 2010) e l'Ucraina (1° febbraio 2011); Georgia (dicembre 2007) e Armenia (ottobre 2011) si sono invece associate come osservatori. Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale della Comunità dell'Energia: <<http://www.energy-community.org/>>

<sup>95</sup> I *panel* sono gruppi di lavoro specifici (composti da esperti di alto livello) a sostegno delle quattro piattaforme tematiche; gli incontri di questi gruppi di supporto (che possono essere sia permanenti che temporanei) non sono fissi, ma variano a seconda delle esigenze della rispettiva piattaforma di riferimento.

<sup>96</sup> Cfr. L. DELCOUR, *The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment*, in *Eastern Partnership Review*, n° 1, October 2011, Estonian Center of Eastern Partnership (ECEAP), Tallinn; p. 7. <[http://eceap.eu/ul/The\\_Institutional\\_Functioning\\_of\\_the\\_Eastern\\_P.pdf](http://eceap.eu/ul/The_Institutional_Functioning_of_the_Eastern_P.pdf)>

orizzontale, secondo i principi di socializzazione e titolarità congiunta. In tal senso, il PO può essere considerato il tentativo di Bruxelles di sviluppare un sistema complesso e pluricentrico volto a garantire una partecipazione ad ampio raggio.

La Commissione Europea ha organizzato l'interazione multilaterale su **quattro piattaforme tematiche**, incentrate ognuna su un settore chiave di cooperazione: (1) *democrazia, buon governo e stabilità*; (2) *integrazione economica e convergenza con le politiche comunitarie*; (3) *sicurezza energetica*; e (4) *contatti tra i popoli*. Ogni piattaforma fornirà un forum di discussione e di lavoro, in cui verranno fissati obiettivi e parametri per il processo di riforma, provvedendo a valutarne costantemente i progressi; e vedrà impegnati molti attori, quali i rappresentanti di ministeri ed agenzie governative, della società civile, di organizzazioni (es. OSCE; Consiglio d'Europa) e di istituti finanziari internazionali. Inoltre, anche ai paesi terzi<sup>98</sup> che lo desiderino sarà acconsentito di partecipare ai lavori di una delle piattaforme, purché il loro operato sia ritenuto utile al conseguimento degli obiettivi oggetto della cooperazione.

**Tabella 2.2 – Partecipazione alle Piattaforme Tematiche**

	Partecipanti a Pieno Titolo	Partecipanti Permanenti <sup>97</sup>	Partecipanti <i>ad hoc</i> *	
1. <i>democrazia, stabilità e buon governo</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Membri Ue</li> <li>● Paesi Partner</li> <li>● Commissione Europea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Parlamento Europeo</li> <li>● Segretario Generale del Consiglio UE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comitato delle Regioni</li> <li>● Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE)</li> <li>● Banca Europea per gli Investimenti (BEI)</li> <li>● Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS)</li> <li>● CESE</li> <li>● BEI</li> <li>● BERS</li> <li>● Comitato delle Regioni</li> <li>● CESE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Paesi terzi</li> <li>● Rappresentati della società civile</li> <li>● Organizzazioni internazionali</li> <li>● Istituzioni finanziarie</li> </ul>
2. <i>integrazione economica e convergenza con le politiche Ue</i>				
3. <i>sicurezza energetica</i>				
4. <i>contatti tra i popoli</i>				

<sup>97</sup> I partecipanti permanenti operano in tutte le attività delle rispettive piattaforme, ma non sono coinvolti nel processo decisionale.

<sup>98</sup> La possibilità di estendere la partecipazione anche a paesi terzi è stata inserita avendo in mente due precisi attori internazionali: la Turchia e la Russia. Il 29 settembre 2010 è stato inaugurato a Bruxelles il c.d. *Group of Friends of the Eastern Partnership*, nel quale si sono radunati tutti quegli stati e quelle organizzazioni che, per quanto non facenti parte del PO, desiderano contribuire al suo sviluppo. Ad oggi, si sono formalmente associati non solo la Turchia e la Russia, ma anche gli Stati Uniti, il Canada, la Norvegia, la Svizzera, il Giappone, la Banca Mondiale, la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, e l'Istituto Europeo di Bioinformatica.

[1] La *prima piattaforma (democrazia, buon governo e stabilità)*<sup>99</sup> si occuperà di promuovere le riforme volte a rafforzare le istituzioni e le pratiche democratiche nei sei paesi partner, al fine di accrescerne la stabilità, consolidarne la sovranità e garantirne l'integrità territoriale. Il primo meeting della piattaforma, del 5 giugno 2009, ha identificato gli obiettivi da perseguire in tre aree principali di cooperazione:

- **democrazia e diritti umani** : tratterà questioni concernenti la normativa elettorale, la regolamentazione dei mass-media, la lotta alla corruzione, la gestione dei beni pubblici e la riforma del servizio civile;
- **giustizia, libertà e sicurezza**: permetterà ai partner di acquisire le pratiche e gli strumenti necessari alla cooperazione transfrontaliera, favorirà il dialogo su problemi connessi all'immigrazione, al rilascio dei visti e alla mobilità, e promuoverà la cooperazione nel settore giudiziario e in quello delle forze dell'ordine allo scopo di combattere la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e di esseri umani.
- **sicurezza e stabilità**: affronterà i problemi legati alla prevenzione dei disastri (sia di quelli naturali che di quelli causati dall'uomo) e dei conflitti. Relativamente a quest'ultimi, un ruolo importante sarà svolto dalle organizzazioni della Società Civile, che cercheranno di promuovere iniziative di *confidence-building*, come anche dalla PESC e dalla PESD, con le quali i paesi partner potranno cooperare nel coordinamento di attività diplomatiche e partecipare a missioni ed esercitazioni. La gestione delle zone di conflitto avrà inoltre come obiettivo anche la predisposizione di meccanismi di preallarme e un maggior controllo delle esportazioni e della proliferazione delle armi.

[2] La *seconda piattaforma (integrazione economica e convergenza con le politiche UE)*<sup>100</sup> lavorerà per agevolare l'armonizzazione delle normative economiche interne dei sei partner con quelle dell'Unione, con l'obiettivo di lungo periodo di creare zone di libero scambio globali e approfondite, sia con l'UE che tra i partner stessi, che possano portare in futuro alla creazione di una Comunità Economica di Vicinato; in altre parole, essa rappresenta l'area di sviluppo multilaterale dell'ALSGA contrattato a livello bilaterale. Il programma di lavoro e gli obiettivi

---

<sup>99</sup> Per maggiori dettagli si veda: *Eastern Partnership, Platform 1 "Democracy, Good governance and Stability": Core objectives and Work Programme 2009-2011.*

[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform1\\_091009\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf)

<sup>100</sup> Per maggiori dettagli si veda: *Eastern Partnership, Platform 2 "Economic Integration and Convergence with EU Policies": Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011.*

[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform2\\_151109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform2_151109_en.pdf)

chiave sono stati adottati durante il secondo incontro della piattaforma, il 9 novembre 2009, e riguarderanno le seguenti aree di interesse:

- **commercio e approssimazione normativa commerciale connessa agli ALSGA** : assistenza nel processo di integrazione economica; potenziamento delle relazioni commerciali; creazione di un ambiente proficuo per gli investimenti e lo sviluppo delle piccole e medie imprese; maggior controllo e sicurezza delle merci e dei servizi; sviluppo sostenibile; lotta alle frodi commerciali; salvaguardia della proprietà industriale e di quella intellettuale; risoluzione delle dispute commerciali; ecc.
- **cooperazione finanziaria e macroeconomica**: raggiungimento della stabilità macroeconomica in linea con il regime europeo; dialogo sull'adozione di tassi di cambio equilibrati e sostenibili che permettano di accelerare la crescita interna e ridurre le diseguaglianze esterne; diversificazione delle attività economiche; miglioramento del sistema finanziario e delle sue istituzioni; cooperazione multilaterale per ottimizzare l'amministrazione delle finanze pubbliche e combattere la corruzione.
- **sviluppo socio-economico**: messa in campo di politiche d'impresa più efficienti in collaborazione con il settore privato (es. partecipazione a seminari e a workshop); sviluppo di strategie coerenti nei mercati del lavoro; riduzione della povertà; pari opportunità; protezione sociale; cooperazione multilaterale in ambito sanitario; prevenzione delle epidemie (anche a livello transfrontaliero); sviluppo della cooperazione nelle questioni di politica regionale; ecc.
- **ambiente e mutamenti climatici**: adozione e applicazione degli accordi internazionali in materia ambientale (es. Protocollo di Kyoto); complementarità delle attività del PO nel settore con quelle delle altre iniziative regionali (Sinergia del Mar Nero e Dimensione Nord); dialogo e scambio di informazioni ed esperienze su tematiche ambientali specifiche; cooperazione con l'Agenzia Europea dell'Ambiente; ecc.
- **cooperazione nel settore dei trasporti**: gli obiettivi da perseguire in quest'area di interesse sono tutt'ora in fase di discussione e di elaborazione. Con molta probabilità verranno fissati nel successivo programma di lavoro (2012). La Commissione (COM 2008/823 def.), considerando che il programma TRACECA<sup>101</sup> fornisce già uno strumento efficace nell'agevolare l'interconnessione delle reti di trasporto e di telecomunicazione dei paesi

---

<sup>101</sup> Promosso dall'UE e istituito nel maggio del 1993, *TRACECA (TRANsport Corridor Europe Caucasus Asia)* è un programma intergovernativo di assistenza tecnica per lo sviluppo di un corridoio di trasporto tra l'Europa, il Mar Nero, il Caucaso meridionale, il Caspio e l'Asia Centrale, con l'obiettivo sostanziale di sviluppare vie di trasporto alternative a quelle esistenti capaci di attirare gli investimenti stranieri a livello internazionale. Per ciò che concerne il nostro discorso, va ricordato che tutti i partecipanti al Partenariato Orientale sono membri TRACECA eccetto la Bielorussia. Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale: <<http://www.traceca-org.org>>

partner, ha suggerito di dedicare i lavori di questo sub-settore della piattaforma alla promozione di contatti tecnici su argomenti più specifici (sicurezza aerea, navigazione interna e progetti infrastrutturali), nel rispetto di quelli già esistenti.

[3] La *terza piattaforma (sicurezza energetica)*<sup>102</sup> dedicherà il proprio operato non solo al raggiungimento della convergenza delle normative interne dei sei partner con quelle dell'UE in campo energetico, ma altresì a garantire i rifornimenti, lo stoccaggio e il transito delle fonti energetiche, ponendo un'enfasi particolare sulla necessità di prevenire il sopraggiungere di nuove crisi. Gli obiettivi chiave adottati in occasione del meeting del 5 novembre 2009 interesseranno quattro aree di cooperazione principali:

- **valorizzazione della solidarietà e delle condizioni strutturali** : promozione del mutuo supporto energetico; predisposizione di meccanismi di preallarme; adozione di misure preventive congiunte contro le crisi; collaborazione e interazione con i corrispondenti per la sicurezza in materia di energia, con il Gruppo di coordinamento del gas, con il Gruppo di approvvigionamento del petrolio e con la Comunità Energetica Europea.
- **supporto allo sviluppo delle infrastrutture, all'interconnessione e alla diversificazione dei rifornimenti** : riabilitazione delle infrastrutture energetiche esistenti (sia per il transito che per lo stoccaggio) e costruzione di infrastrutture ulteriori se ritenuto necessario; potenziamento della diversificazione degli approvvigionamenti; creare un clima sicuro per gli investimenti stranieri nel settore, ecc..
- **promozione di una maggior efficienza energetica e dell'uso di fonti rinnovabili**: analisi sulla fattibilità delle opzioni che permettano di poter sfruttare al meglio le fonti energetiche alternative e diminuire la dipendenza dai combustibili fossili; messa in campo di programmi e di iniziative che agevolino gli investimenti necessari allo sviluppo delle fonti rinnovabili; ecc.
- **regolamentazione e approssimazione delle politiche energetiche** : trasferimento delle conoscenze per armonizzare le normative con l'*acquis* (ad esempio, attraverso seminari); potenziamento delle relazioni tra le istituzioni energetiche dell'UE e quelle del PO (ad es. attraverso i programmi *twinning*<sup>103</sup> dell'ENPI); ecc.

---

<sup>102</sup> Per maggiori dettagli si veda: *Eastern Partnership, Platform 3 "Energy Security": Core objectives and Work Programme 2009-2011*; <[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3\\_051109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf)>

<sup>103</sup> Il *programma twinning*, sviluppato con successo durante le politiche di pre-adesione dei PECO a partire dal 1998, è uno strumento dell'UE che serve ad aiutare i paesi beneficiari nel loro percorso di sviluppo verso la convergenza con l'*acquis* in un determinato settore; esso fornisce una base strutturale di cooperazione e interazione mirata ed approfondita

[4] La *quarta piattaforma (contatti tra i popoli)*<sup>104</sup>, infine, incoraggerà la cooperazione e il dialogo interculturale tra i cittadini delle sei repubbliche e quelli dell'Unione, soprattutto tra i giovani. Un ruolo di rilievo sarà svolto dal Forum della Società Civile, che parteciperà attivamente alla piattaforma con le sue raccomandazioni e le sue valutazioni. Gli obiettivi identificati durante il meeting del 10 Giugno 2009 vertono principalmente su:

- **educazione e formazione:** promuovere la mobilità dei ricercatori, degli studenti, degli insegnanti e dei giovani attraverso l'estensione dei programmi europei esistenti (Tempus, Erasmus, Jean Monnet) alle università dei paesi partner, l'apprendimento delle lingue e la possibilità (al momento ancora in fase di discussione) di accedere ai programmi educativi e di formazione per insegnanti della Comunità delle Scuole Europee (*E-twinning*).
- **cultura:** avvio di un dialogo politico in ambito culturale sulla base degli strumenti esistenti, quali la *Convenzione UNESCO per la protezione e la promozione della diversità e delle espressioni culturali* (Parigi, 2005); creazione di un Programma Culturale specifico per il Partenariato Orientale<sup>105</sup> che consolidi il settore culturale e il ruolo della cultura, intesa come elemento promotore della tolleranza e della coesione sociale.
- **gioventù:** rafforzamento delle iniziative del programma "Gioventù in azione" (adottato nel 2006 dal Parlamento e dal Consiglio UE), con il sostegno del SALTO-Gioventù<sup>106</sup>, al fine di sviluppare un dialogo solidale, costruttivo e interculturale tra le nuove generazioni (15-28 anni), indipendentemente dal loro status sociale e dal loro livello di istruzione.
- **società dell'informazione:** sviluppo di un dialogo in materia che possa incentivare l'uso delle tecnologie per la comunicazione e la diffusione dell'informazione, adeguando al contempo le proprie normative interne ai parametri di regolazione pubblica europei, con il fine ultimo di potenziare il grado di indipendenza, trasparenza ed efficienza dei media.
- **ricerca:** integrazione dei paesi partner nel *Settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico* (2007-2013).

---

attraverso un vero e proprio gemellaggio tra i rappresentanti delle amministrazioni statali degli stati UE con le loro controparti del paese interessato.

<sup>104</sup> Per maggiori dettagli si veda: *Eastern Partnership, Platform 4 "Democracy, Good governance and Stability": Core objectives and Work Programme 2009-2011*.

<[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform4\\_261109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf)>

<sup>105</sup> Il Programma Culturale per il Partenariato Orientale (*Euro-Est Culture*) è stato lanciato dall'ENPI nel 2011. Per maggiori informazioni si veda il sito ufficiale: <<http://www.euroeastculture.eu>>

<sup>106</sup> SALTO Gioventù (*Support for Advanced Learning and Training Opportunities for the Youth*) è un programma di "Gioventù in azione" diretto ai paesi dell'UE e agli stati limitrofi (EFTA, UpM e PO) che opera attraverso dei centri specializzati volti ad offrire appositi seminari e corsi di formazione. Per il Partenariato Orientale e la Russia è operativo il centro *SALTO-Youth EECA (Eastern Europe and CAucasus)*, con sede a Varsavia.

Allo scopo di dare maggior visibilità e centralità alle quattro piattaforme tematiche, il quadro multilaterale del Partenariato metterà a disposizione delle **iniziative faro**, ossia da dei progetti specifici gestiti dalla Commissione Europea volti a fornire assistenza tecnica e finanziaria a tutti i paesi partner, attraverso la mobilitazione sia delle istituzioni finanziarie internazionali che dei finanziatori privati. Le iniziative faro previste per il PO saranno sei: (1) *il programma di gestione integrata delle frontiere*; (2) *lo strumento per le Piccole e Medie Imprese (PMI)*; (3) *lo sviluppo dei mercati regionali dell'energia elettrica, efficienza energetica e fonti energetiche rinnovabili*; (4) *diversificazione degli approvvigionamenti energetici*; (5) *prevenzione, preparazione e risposta alle calamità naturali e alle catastrofi causate dall'uomo*; e (6) *l'iniziativa di governance ambientale*. Di queste sei, cinque sono state già avviate, mentre l'attuazione di una, la **diversificazione degli approvvigionamenti energetici**, attraverso la realizzazione del Corridoio Energetico Meridionale (*Southern Energy Corridor*) pare trovarsi in stallo; e questo a discapito dell'interesse evidente di Bruxelles per il progetto. A maggio del 2009, in concomitanza con il vertice di Praga, si era svolto infatti un meeting parallelo proprio per la creazione della c.d. *Nuova Via della Seta*<sup>107</sup>, che permetterebbe di diminuire la dipendenza europea nell'esportazione di gas russo investendo nello sviluppo di una rete di approvvigionamento meridionale che, aggirando Mosca passando per la Turchia e il Caucaso meridionale (Georgia e Azerbaigian), riesca a collegare l'UE ai giacimenti delle repubbliche post-sovietiche dell'Asia Centrale. Al momento, ci sono forti dubbi circa l'effettiva realizzazione del progetto nel prossimo futuro, soprattutto a causa del non gradimento dimostrato dalla Russia, che continua a perseguire una politica energetica volta a contrastare le iniziative di Bruxelles.

Oltre alle istituzioni e alle strutture operative di ordine governativo fin qui valutate, il quadro multilaterale del PO beneficerà altresì di una serie di **forum aggiuntivi di carattere non governativo**: (1) *il Forum della Società Civile*; (2) *l'assemblea parlamentare EURONEST*; (3) *la Conferenza degli enti locali e regionali (CORLEAP)*; e il (4) *Forum Commerciale*.

La prima di queste iniziative a vedere la luce è stato il **Forum della Società Civile (FSC)**, lanciato con il meeting di novembre 2009. L'Unione ha fatto di questo forum uno dei pilastri più importanti del Partenariato, in quanto consentirà di «promuovere i contatti tra le diverse

---

<sup>107</sup> L'8 maggio 2009, I rappresentanti dell'Unione Europea e quelli di Azerbaigian, Georgia, Turchia, Kazakistan, Turkmenistan, Uzbekistan e Egitto, con la partecipazione (in veste di osservatori) di Stati Uniti, Russia e Ucraina si sono incontrati per discutere sulla fattibilità del progetto, adottando eventualmente una Dichiarazione apposita. Tuttavia, l'assenza di un effettivo sostegno da parte delle repubbliche centro-asiatiche aveva fatto capire a Bruxelles fin da subito che non sarebbe stata capace, almeno per il momento, di estendere le vie di collegamento esistenti (Nabucco; Baku-Tbilisi-Ceyah; Baku-Tbilisi-Supsa) ai giacimenti trans-caspici. Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan si sono infatti rifiutati di firmare la Dichiarazione.

organizzazioni implicate»<sup>108</sup> favorendo al tempo stesso il dialogo tra le stesse e il governo del paese di riferimento. Si tratta di un deciso passo in avanti rispetto alla PEV, poiché Bruxelles, questa volta, ha deciso di favorire il cambiamento agendo non solo dall'alto, ma andando a incentivare la partecipazione della popolazione nel processo, e quindi l'influenza del basso sui poteri statali. Sino ad oggi il FSC è riuscito a includere più di 200 organizzazioni di diversa natura: non solo ONG, ma anche *think-tanks*, fondazioni no-profit, sindacati, associazioni professionali, e altri attori nazionali e internazionali della società civile nel suo complesso.

A livello organizzativo, il FSC si struttura su **quattro gruppi di lavoro** principali che ricalcano, in linea di massima, la stessa ripartizione tematica delle quattro piattaforme multilaterali: (1) *democrazia, buon governo e stabilità*; (2) *integrazione economica e convergenza con le politiche UE*; (3) *energia, cambiamenti climatici e ambiente*; e (4) *contatti tra i popoli*. A fianco di detti gruppi opereranno altresì delle **piattaforme nazionali** composte da 6 coordinatori (*country facilitators*) eletti dai paesi partner. La gestione e la direzione dell'intero Forum è affidata, infine, ad un **Comitato Direttivo** di 17 membri<sup>109</sup>, al quale spetta il compito di elaborare i concetti e le procedure da adottare per lo sviluppo dell'iniziativa, garantirne l'interazione con le altre iniziative e/o soggetti sia interni che esterni coinvolti nel PO, e accrescere la visibilità pubblica del Forum promuovendone i valori su ampia scala. Dalla sua istituzionalizzazione ad oggi il FSC si è riunito tre volte (Bruxelles 2009; Berlino 2010; Poznan 2011), e per quanto si siano riscontrate alcune difficoltà circa l'amministrazione dei finanziamenti<sup>110</sup>, il consenso finora ricevuto dai destinatari dell'iniziativa dei paesi partner e l'enfasi che è stata posta soprattutto sulle questioni del primo gruppo di lavoro (che sono fondamentali per l'evoluzione democratica dei governi e delle società dei paesi recipienti) sono da interpretarsi come segnali chiari di un'iniziativa che, se ben sfruttata potrà contribuire non di poco al successo del Partenariato.

Il 3 maggio 2011 il PO si è arricchito di un altro strumento molto importante con l'istituzione dell'assemblea **EURONEST**<sup>111</sup>, ossia di un forum parlamentare volto a facilitare la cooperazione e il dialogo tra i deputati del Parlamento Europeo e le controparti delle assemblee legislative nazionali dei singoli paesi partner. Sebbene questa iniziativa sia stata avviata da poco, le intenzioni di proporla ai vicini orientali si erano manifestate già in ambito della prima PEV, quando il

---

<sup>108</sup> Cit., Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Partenariato Orientale*, COM (2008) 823 definitivo, Bruxelles, 3 dicembre 2008; p.15.

<sup>109</sup> Composizione del Comitato Direttivo: 8 rappresentanti dei gruppi di lavoro (2 per gruppo, di cui uno dall'UE e l'altro da uno dei paesi partner); i 6 *country facilitators*; e 3 rappresentanti dell'Unione Europea.

<sup>110</sup> Il FSC non dispone di un meccanismo di finanziamento proprio, d'acché, al momento, la maggior parte degli introiti destinati all'attuazione dei progetti del Forum provengono dai governi nazionali e dalle agenzie per lo sviluppo.

<sup>111</sup> Per maggiori informazioni sull'EURONEST si veda il sito ufficiale al seguente link:

<<http://www.euronest.europarl.europa.eu>> e i documenti ufficiali citati nella bibliografia.

Parlamento Europeo, con la risoluzione del 15 novembre 2007 sullo *Sviluppo della Politica Europea di Vicinato*<sup>112</sup>, aveva suggerito di concordare con le sei repubbliche di iniziare le prime discussioni sulle modalità di partenza. A giugno 2008 era stata adotta anche una dichiarazione congiunta tra il Parlamento, i rappresentanti parlamentari di Armenia, Azerbaigian, Georgia, Ucraina e Moldavia, e alcuni esponenti dell'opposizione bielorusa. Tuttavia, l'EURONEST non ha visto la luce sino al 2011, dacché il passaggio verso le nuove politiche del PO (che lo hanno conseguentemente incorporato) e le numerose difficoltà incontrate nel riuscire ad inserire una rappresentanza per la Bielorussia, ne hanno di fatto rallentato i lavori.

Dal punto di vista strutturale, l'EURONEST si articola su quattro istituti principali: (1) *l'assemblea plenaria*; (2) *l'ufficio di presidenza*; (3) *le quattro commissioni permanenti*; e (4) il *segretariato*. L'**assemblea plenaria** si riunisce una volta all'anno<sup>113</sup> e si compone di 120 deputati, 60 dei quali provenienti dal Parlamento Europeo mentre la restante metà viene ripartita con rappresentanze eque di 10 deputati per paese partner; ogni sessione verte sul dibattito di questione specifiche attinenti al Partenariato, alla fine delle quali possono essere adottate risoluzioni e raccomandazioni, o emessi pareri da destinarsi agli istituti multilaterali, nonché agli stessi vertici dei capi di stato e di governo. L'**ufficio di presidenza** si riunisce due volte all'anno e si compone essenzialmente di due co-presidenti seguendo le stesse logiche di equa rappresentanza dell'assemblea plenaria (secondo il principio della doppia entità); il suo compito è quello di coordinare i lavori dell'assemblea, monitorarne l'attività, e garantirne l'interazione con gli altri format. Le quattro **commissioni** parlamentari permanenti, invece, ricalcano pressappoco la stessa struttura delle quattro piattaforme tematiche, fornendo un'ulteriore arena di discussione su tematiche settoriali, quali: (a) *questioni politiche, diritti umani e democrazia*; (b) *integrazione economica, approssimazione legislativa e convergenza con le politiche dell'UE*; (c) *sicurezza energetica*; e (d) *questioni sociali, educazione, cultura e società civile*; Ogni commissione è formata da non più di una trentina di membri, organizzati e ripartiti esattamente come nell'assemblea generale. I funzionari del **segretariato**, infine, forniscono assistenza alla preparazione e allo svolgimento dei lavori.

Più di recente, infine, sono stati avviati, grazie alla presidenza polacca (secondo semestre 2011) altri due forum supplementari del PO, attualmente in fase di sviluppo e che vedranno la propria realizzazione ed evoluzione nel corso dei prossimi anni.

---

<sup>112</sup> Cfr. Parlamento Europeo, *Risoluzione sullo Sviluppo della Politica Europea di Vicinato*, (2007/2088 INI), Bruxelles, 15 novembre 2008; <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:282E:0443:0451:IT:PDF>>

<sup>113</sup> La prima sessione plenaria dell'EURONEST è avvenuta a Strasburgo il 12 e 13 settembre 2011. In base al regolamento gli incontri potranno tenersi sia a Bruxelles che in uno dei paesi partner. La sessione successiva si svolgerà infatti a Baku, in Azerbaigian, a Maggio 2012.

La prima, la **Conferenza degli enti regionali e locali del Partenariato Orientale** (CORLEAP), si è riunita in prima sessione a Poznań (Polonia) l'8 settembre 2011, e prevede di continuare il proprio percorso con meeting annuali. L'organizzazione dei suoi componenti comprende un totale 36 membri (18 dai paesi partner e 18 dal Comitato delle regioni dell'UE) provenienti essenzialmente dalle amministrazioni locali (comuni, città, province, regioni) e 3 osservatori permanenti (l'EURONEST, il FSC e il Congresso degli enti locali del Consiglio d'Europa). Il forum si adopererà ad attuare tre obiettivi primari: (1) assistere gli enti locali e regionali dei paesi partner nel mettere in atto i progetti del PO; (2) accrescere la cooperazione tra le autorità locali dei partner e quelle dell'Unione; (3) promuovere le riforme domestiche e lo sviluppo delle competenze degli enti interessati. Una particolare attenzione, inoltre, viene posta sulla cooperazione transfrontaliera; si è presa in considerazione anche l'idea di interagire con il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale, che potrebbe fornire uno strumento molto utile su questo fronte<sup>114</sup>.

La seconda, Il **Forum Commerciale**, è stata lanciata a Sopot (Polonia) il 30 settembre 2011 in parallelo con il secondo vertice dei capi di stato e di governo del PO svoltosi a Varsavia. A farsi promotori dell'iniziativa sono stati il ministro degli esteri polacco Radosław Sikorski e *BusinessEurope* in associazione con la Confederazione imprenditoriale privata polacca (PKPP) *Lewiatan*<sup>115</sup>. Questa piattaforma multilaterale, destinata a divenire uno strumento permanente del Partenariato, mirerà a studiare l'impatto degli accordi di libero scambio sui paesi partner che li adotteranno, al fine di gestire e guidare al meglio l'espansione del mercato interno europeo. Al momento un'attenzione particolare è stata data alla messa in campo di appositi strumenti di finanziamento per le PMI delle sei repubbliche e al potenziamento dello sviluppo delle necessarie competenze delle organizzazioni pertinenti nell'attuare le normative comunitarie in materia di commercio e investimenti.<sup>116</sup>

- Relativamente allo stanziamento dei **finanziamenti**, il PO continuerà a beneficiare delle erogazioni dell'ENPI. Data la portata maggiore del progetto rispetto alle prime politiche di prossimità, l'attuazione dell'iniziativa necessiterà ovviamente di costi maggiori. Questo aspetto non

---

<sup>114</sup> Cfr. Annual Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership, *Memo for the CoR Bureau members*, 130<sup>th</sup> meeting of the Committee of the Regions Bureau, 10<sup>th</sup> May 2011, (R/CdR 143/2011 item 7 EN/o); p 3. <[http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5cbureau%5c2011%5cmair%5cEN%5cR\\_CDR143-2011\\_PT7\\_NB\\_EN.doc&docid=2769331](http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdr%5cbureau%5c2011%5cmair%5cEN%5cR_CDR143-2011_PT7_NB_EN.doc&docid=2769331)>

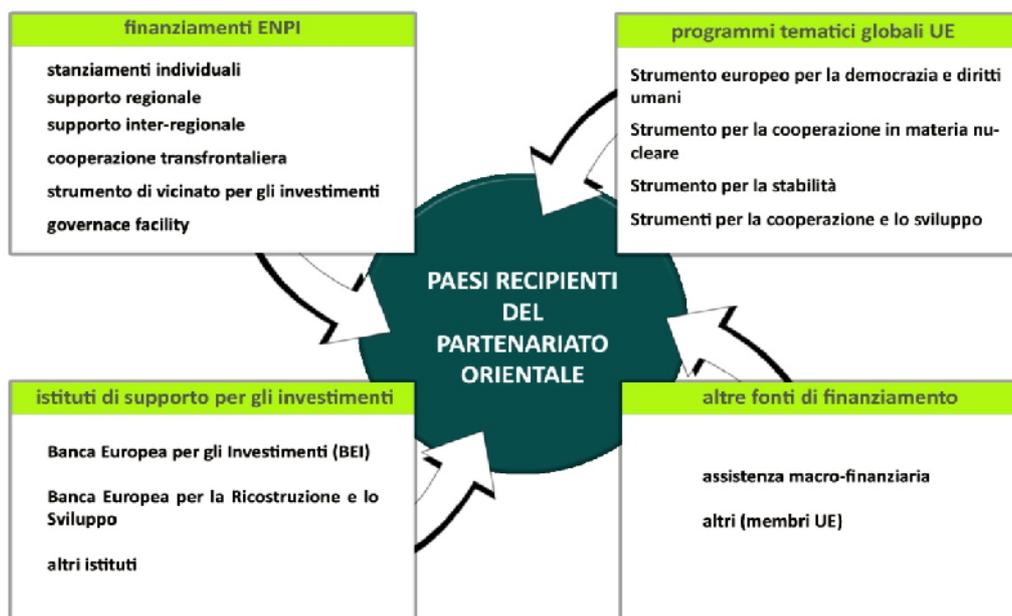
<sup>115</sup> Il primo summit del Forum Commerciale è stato inserito come evento *extra-ordinem* all'interno dello *European Forum for New Ideas* (ENFI), un vertice tra i rappresentanti degli attori commerciali internazionali promosso sempre dal Lewiatan.

<sup>116</sup> Cfr. BusinessEurope press release, *Businesses call for deeper integration through the Eastern Partnership*, 30<sup>th</sup> September 2011; <<http://www.bussinesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=568&DocID=29193>>

è stato trascurato dalla Commissione Europea, che già nel 2008 aveva suggerito un aumento degli introiti di 350 milioni di euro (da aggiungersi a quelli già predisposti a livello bilaterale per il periodo 2010-2013) così da raggiungere un totale pari a circa 785 milioni; in aggiunta a questi, si era inoltre ritenuto congruo riprogrammare altri 250 milioni da destinarsi alla realizzazione dei programmi multilaterali più importanti, risoluzione in seguito approvata dal Consiglio Europeo di marzo 2009. All'aumento finanziario inizialmente previsto (€600 milioni) è seguita la decisione, annunciata durante in summit di Varsavia del 2011 dal premier polacco Donald Tusk, di predisporre al progetto altri 150 milioni per il periodo 2011-2013.

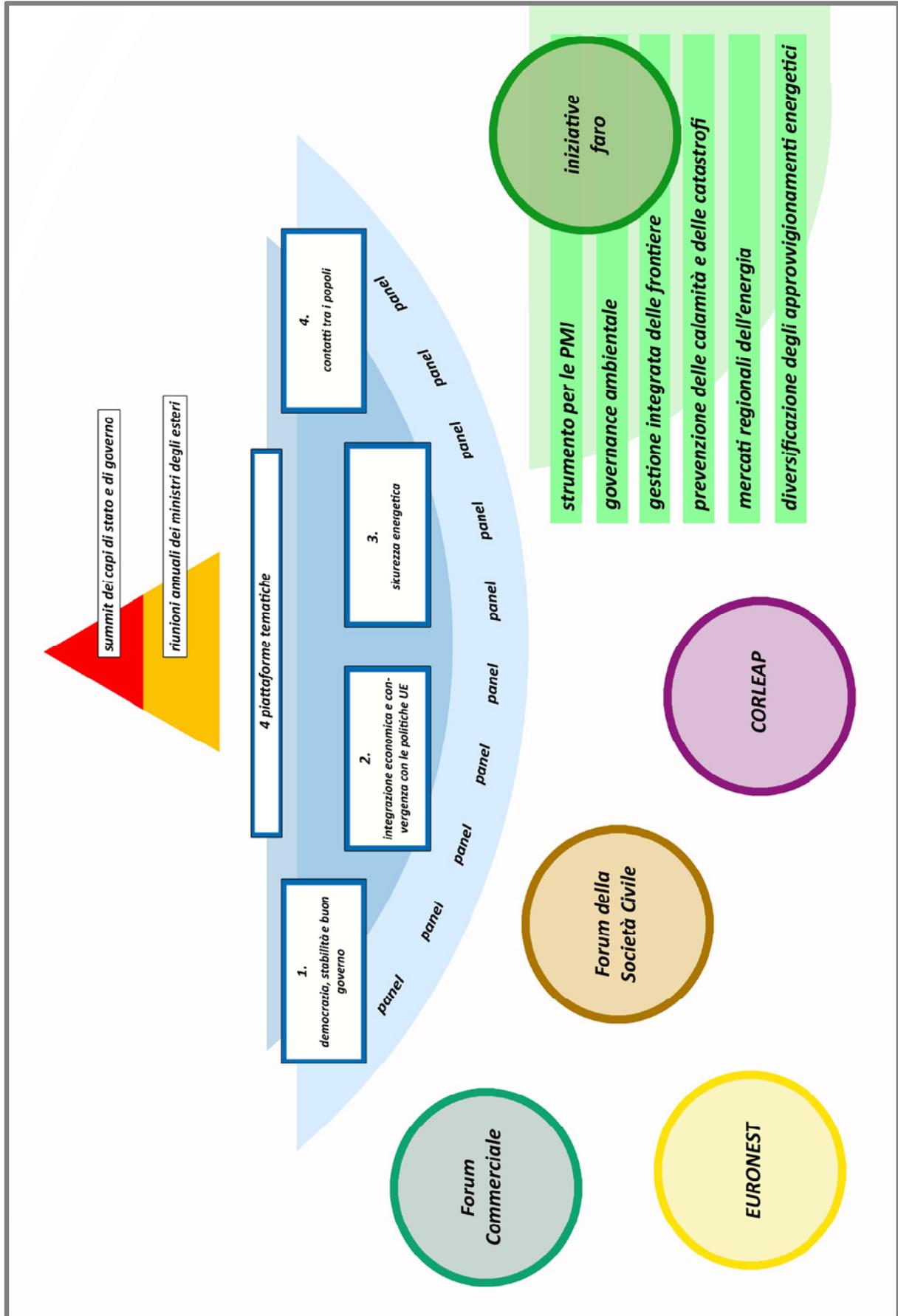
L'ENPI però non rappresenta il solo strumento di finanziamento a disposizione del Partenariato. I sei partner potranno infatti beneficiare anche dei prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS), nonché delle erogazioni dei programmi tematici globali dell'UE, quali l'Iniziativa europea per la democrazia e i diritti dell'uomo (EIDHR), lo Strumento per la cooperazione in materia nucleare (INSC), lo Strumento per la stabilità, e dai programmi previsti dallo Strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (DCI). Inoltre, l'UE ha dato la sua disponibilità a fornire fondi aggiuntivi per l'assistenza macro-finanziaria a cui è possibile accedervi solo nel caso in cui nel paese partner sussistano delle gravi condizioni economiche. Non va poi dimenticata un'altra possibilità di finanziamento, ossia quella dei membri dell'Unione, che di propria iniziativa possono sovvenzionare l'attuazione di un determinato progetto del Partenariato.

Tabella 2.3 – Programmi di assistenza finanziaria per il paesi del Partenariato Orientale<sup>117</sup>



<sup>117</sup> Tabella tradotta e riadattata dall'originale pubblicata sul sito web della Comunità del Partenariato Orientale. Fonte: <<http://www.easternpartnership.org/programmes/general>>

**Tabella 2.4 – Struttura multilaterale del Partenariato Orientale**



## 2.4 I paesi partner tra *region-building* e *diversità sostanziali*

La pista multilaterale del Partenariato Orientale, da come abbiamo visto finora, istituisce una struttura volta ad attuare, anche se in una visione di lungo periodo, un vero e proprio processo di *region-building* fra le sei repubbliche post-sovietiche dell'est Europa. Fra gli obiettivi più ambiziosi vi è certo quello di istaurare una Comunità Economica di Vicinato strettamente interconnessa al mercato dell'Unione. Come era avvenuto per la PEV, il percorso da seguire e gli strumenti messi a disposizione da Bruxelles sono stati attinti in buona parte dell'esperienza delle politiche del passato recente, in particolare da quelle attuate durante l'ultimo allargamento e quelle impiegate nelle relazioni con i paesi del bacino del Mediterraneo. D'altra parte, però, questa stessa esperienza ci insegna che non tutte le iniziative di *region-building* si sono sempre dimostrate efficaci e produttive, soprattutto quelle dirette a gruppi di paesi molto eterogenei in cui le differenze hanno prevalso sui fattori aggreganti, e ove gli interessi individuali del paese associato verso il progetto stesso variavano notevolmente da un partecipante all'altro. Il Processo di Barcellona, a titolo di esempio, si è rivelato un insuccesso sotto questo punto di vista.

Dato, tuttavia, che tale approccio è stato riproposto anche nell'iniziativa di Praga, alcune domande preliminari devono essere, quindi, affrontate:

- (1) nel valutare le sei repubbliche del Partenariato, possiamo obiettivamente parlare di una "regione" nel senso più appropriato del termine?
- (2) E, nel caso in cui la risposta sia negativa, sussistono alla base degli elementi di coesione sufficienti su cui Bruxelles possa puntare per renderla tale?
- (3) Infine, la proposta e gli incentivi offerti dall'Unione rispecchiano veramente le intenzioni e gli interessi dei paesi recipienti, oppure questi non sono stati presi del tutto in considerazione?

Interrogarsi su questi quesiti è fondamentale perché ci permetterà di capire fin da subito se sussistono i presupposti per lo sviluppo e la riuscita dell'iniziativa di Praga, oppure se, sulla scia di un nuovo fallimento di Bruxelles non si dovrà optare per una pista diversa, sia essa una revisione globale delle politiche di prossimità attuali oppure l'apertura all'adesione per quelle nazioni che hanno espresso l'intento di proseguire su questo percorso.

Al fine di fornire delle risposte esaurienti, passeremo ora a fare un bilancio tra i fattori di aggregazione e i fattori di divisione rintracciabili fra i sei partner; al quale seguirà una breve panoramica della situazione politica di ognuno di essi, in cui prenderemo in considerazione gli orientamenti, lo status delle relazioni con l'Unione, e l'interesse dimostrato per il Partenariato. Concluderemo infine esponendo in breve le debite conclusioni.

● Ad un primo sguardo d'insieme, gli **elementi di coesione** tra Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina sono molto esigui, e tutti riconducibili alla loro precedente appartenenza al mondo russo e sovietico. Sia durante la monarchia zarista che durante la dittatura comunista, la Russia/URSS non è mai stata uno stato omogeneo ma bensì un impero multiculturale in cui le varie etnie (georgiani, armeni, ucraini, kazaki, ceceni, ecc.) venivano gestite all'interno di una struttura centralizzata molto forte con sede a Mosca. Dopo il 1991, una buona parte di queste etnie ha conosciuto l'indipendenza, alcune anche per la seconda volta nel corso del secolo<sup>118</sup>.

Ad una valutazione di base, dal punto di vista culturale, il lascito maggiore è stato dato dalla permanenza in alcune di queste neonate nazioni dell'utilizzo del russo come lingua franca (es. Ucraina e Bielorussia) e dalla presenza al loro interno di significative minoranze di cittadini russi. Questo, però, può ritenersi valido per l'Ucraina e la Bielorussia, ma non certo per la Moldavia (linguisticamente e culturalmente più vicina alla Romania) e tantomeno per le repubbliche del Caucaso meridionale, in cui invece le millenarie civiltà georgiana ed armena, e anche quella meno antica degli azeri (più prossimi alle popolazioni mediorientali e turcofone), hanno mantenuto le loro lingue, le loro tradizioni e i loro costumi, a discapito di secoli di dominio straniero.<sup>119</sup>

Gli elementi di comunanza più evidenti, ed oggi ancora persistenti, che queste sei repubbliche hanno ereditato da Mosca sono essenzialmente tre: (a) la prima, di ordine politico, è data dalla *gestione autoritaria del potere* (nessuna di queste nazioni, a distanza di vent'anni dalla loro indipendenza, è stata infatti capace di raggiungere livelli di democrazia equiparabili a quelli goduti nelle nazioni occidentali); (b) la seconda, di ordine economico, è rintracciabile nel passaggio repentino da un apparato prevalentemente agricolo e industriale centralizzato ad una forte liberalizzazione capitalista, con tutte le sue nefaste ripercussioni (si tratta di sei *economie* che sono ancora *in fase di transizione*); (c) la terza, infine, di ordine energetico, riguarda l'aver ereditato dall'Unione Sovietica un complesso di *reti per il transito di elettricità e per il trasporto degli idrocarburi* che, ad eccezione dell'Azerbaigian, rendono quasi tutte queste nazioni ancora dipendenti da Mosca.

---

<sup>118</sup> Durante la Rivoluzione d'Ottobre nel 1918, alcune regioni russe hanno approfittato dell'indebolimento dell'apparato statale per ottenere un'effimera indipendenza, come è stato il caso per la Georgia (1918-1921), l'Armenia (1918-1920), l'Azerbaigian (1918-1920), l'Ucraina (1917-1921) e la Bielorussia (1918-1919). Il rafforzamento del potere centrale nel periodo post-rivoluzionario sotto Lenin ha infine provveduto a riconquistare in breve tempo i territori perduti, che hanno dovuto attendere gli anni novanta per ritrovare la propria autonomia perduta. Per ciò che concerne la Moldavia (o Bessarabia), invece, il suo distacco da Mosca è stato più duraturo: dopo la proclamazione dell'indipendenza la nazione è stata assimilata al Regno di Romania, del quale ha fatto parte sino al 1940, quando il patto Molotov-Ribbentrop tra Unione Sovietica e Germania nazista ne ha sancito la restituzione ufficiale alla Russia.

<sup>119</sup> Per un approfondimento si veda A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Carocci editore, Roma, 2007.

● Alla luce di questo quadro, l'indipendenza sembra aver accentuato tra questi paesi differenze preesistenti, alle quali sono andati ad aggiungersi negli ultimi decenni ulteriori **elementi di divisione**, innestatisi sulla scia di un contesto internazionale nuovo, in cui l'avanzare dell'occidente ha fornito l'opportunità, prima improbabile, di riuscire a fuggire dalla sfera di influenza russa.<sup>120</sup> Anche l'Unione Europea, sebbene abbia cominciato ad interessarsi alla regione più tardi rispetto ad altre potenze, ha fatto la sua parte, andando ad incarnare un modello da seguire, in particolare per Ucraina, Moldavia e Georgia. In risposta a tanto interesse, Bruxelles ha offerto la PEV e il Partenariato Orientale, per mezzo dei quali si è prefissa di ricoprire un ruolo aggregante alternativo rispetto a quello conosciuto precedentemente dalle sei repubbliche occidentali post-sovietiche durante la loro esperienza sotto la guida di Mosca. Tuttavia, come è stato valido a suo tempo per il Cremlino, anche Bruxelles si troverà ad affrontare la sfida di saper far coesistere questi paesi sotto uno stesso ombrello, cercando di assopire i punti di attrito e promuovere la cooperazione. Il mezzo prescelto è stato quello dell'uniformazione legislativa ed economica, che però è su base volontaria. Se questo può rivelarsi in linea di massima realizzabile sotto l'aspetto bilaterale, lo stesso non può però ritenersi valido se si considera l'aspetto multilaterale del Partenariato.

L'idea di conglobare queste sei nazioni in una politica unitaria volta a considerarle come una regione si scontra per l'appunto con alcune contraddizioni di fondo, per la maggior parte dovute alla volontà di Bruxelles di far prevalere la propria visione artificiale di una *dimensione orientale* del continente europeo sulle reali *diversità interne dei partecipati* all'iniziativa. Diversità queste che si manifestano su vari fronti:

- nella loro ubicazione geografica
- nel diverso grado di democrazia
- nelle aspirazioni verso l'Unione Europea
- nei rapporti intrattenuti con la Russia
- nell'integralità territoriale effettivamente goduta

Una prima differenza tra i sei partner è data dalla loro **collocazione geografica** rispetto ai due poli di influenza del continente. I paesi dell'Europa Orientale sono territorialmente *più vicini* a Bruxelles in quanto condividono tutti e tre le proprie frontiere direttamente con molti dei suoi membri. Le tre repubbliche del Caucaso, invece, sono *più lontane*: l'unico collegamento con i membri UE (Bulgaria e Romania) è dato dalla regione del Mar Nero; in questo caso la prossimità è

---

<sup>120</sup> Esempari di questo atteggiamento sono state le tre repubbliche baltiche, passate dallo status di repubbliche socialiste sovietiche (1991) a quello di membri NATO (1999) ed UE (2004) nel giro di un decennio.

di natura indiretta (via mare<sup>121</sup>). Va notato, inoltre, che si tratta di una vicinanza piuttosto parziale dacché interessa fortemente solo la Georgia, mentre Armenia ed Azerbaigian risultano in una posizione maggiormente periferica. Inversamente, se osserviamo le sei nazioni avendo come punto di riferimento la Russia possiamo notare come questa (a ragione degli eventi del 1991) si trovi palesemente avvantaggiata rispetto all'Unione, condividendo parte delle proprie frontiere con tutti i sei paesi eccetto uno, l'Armenia.

Queste nazioni si differenziano inoltre relativamente al loro **progresso in termini democratici**. Sulla carta si sono autoproclamate tutte come repubbliche democratiche, parlamentari o presidenziali; tuttavia nei fatti la situazione interna è ben diversa. Nessuna è oggi considerata a pieno titolo come una nazione libera: l'unica ad aver mantenuto per alcuni anni questo titolo è stata l'Ucraina, che però è stata di recente declassata. Se volessimo indicare su una carta i paesi democratici con il colore bianco e quelli che non lo sono con il colore nero, quello che si presenterebbe ai nostri occhi guardando le due aree del PO assomiglierebbe di più a una scala di grigi. Ci sono infatti paesi che potrebbero nel giro di qualche anno divenire democratici a tutti gli effetti (Moldavia e Georgia); paesi in cui la dittatura potrebbe persistere, se non addirittura rafforzarsi (Bielorussia e Azerbaigian); e paesi che invece potrebbero anche proseguire su una via di mezzo (Armenia ed Ucraina).

Queste tendenze interne si riflettono pariteticamente sui rapporti con l'Unione e sulle **aspirazioni individuali** che ognuna di queste nazioni nutre verso Bruxelles. Questa differenza di vedute è molto importante perché rischia di andare a costituire un elemento di frizione sulla realizzazione dell'iniziativa di Praga, in quanto essa andrebbe a minare alla base il principio di condizionalità. Abbiamo visto come detto principio sia stato uno degli elementi più controversi della PEV dacché offriva degli incentivi non soddisfacenti per molti dei suoi recipienti. Questa problematica è trasmigrata del PO, ma non è stata del tutto risolta. Per quanto infatti l'iniziativa di Praga abbia cercato di offrire un valore aggiunto nelle relazioni con l'Unione, per alcune nazioni, in particolare quelle che godono di un livello di democrazia relativamente maggiore, tale offerta non pare rispondere ancora alle loro effettive richieste, o meglio ad una richiesta ben precisa: la certezza che gli sforzi compiuti nelle politiche di vicinato si possa tramutare in una prospettiva di adesione all'UE. Nel classificare dette aspirazioni si potrebbe, quindi, suddividere i sei partner in tre gruppi:

- i *virtuosi*
- i *reticenti*
- e gli *pseudo – neutrali*

---

<sup>121</sup> sotto questo punto di vista non sarebbe errato affermare che l'ubicazione del Caucaso rispetto all'UE non si discosta poi molto da quella esistente tra l'UE e i paesi del Mediterraneo.

I *virtuosi* (Moldavia e Georgia) hanno interpretato il PO come una tappa intermedia che garantirà loro l'entrata in Europa. Questo "fraitendimento" può rivelarsi tanto positivo quanto negativo: positivo, in quanto la loro visione li spingerà a progredire di più nel processo di uniformazione normativa con Bruxelles rispetto agli altri e a produrre quindi ottimi risultati; negativo, invece, per le sue eventuali ripercussioni sul Partenariato stesso. Tanto una promessa di adesione quanto il suo diniego (e la relativa frustrazione) potrebbero infatti significare l'uscita, nel bene o nel male, di questi due partner dall'iniziativa.

I *reticenti* (Bielorussia e Azerbaigian) si accomunano per essere degli stati dittatoriali, in cui la cooperazione con Bruxelles viene vista come un mezzo utile, da una parte, ad allentare le pressioni della Russia, e dall'altra, come l'opportunità di ottenere dei benefici dal lato economico. Qui l'influenza europea e il PO vengono percepiti però anche come un'arma a doppio taglio: tanto Minsk che Baku non intendono impegnarsi nell'adozione di quella parte dell'*acquis* relativa al buon governo e alla promozione dei diritti umani, dacché questa andrebbe a minare le basi stesse del loro potere. Se la Bielorussia ha preferito glissare la questione rinunciando al PO, l'Azerbaigian ha invece optato (grazie anche a una certa accondiscendenza dell'UE) per l'esclusione degli aspetti più spinosi e ridurre le aree di cooperazione a livello bilaterale, come anche la partecipazione ai forum multilaterali, alle mere questioni commerciali ed energetiche. Le aspirazioni, in questi due casi, sono molto basse, se non assenti: il Partenariato, come la PEV, non è destinato a produrre risultati tangibili di nessun tipo.

Nel gruppo intermedio degli *pseudo – neutrali* (Ucraina e Armenia), infine, facciamo rientrare quei paesi che a causa di una particolare situazione interna e/o esterna piuttosto difficile hanno optato, chi più chi meno, per una politica di equilibrio tra Mosca e Bruxelles. Questa forma di neutralità varia cionondimeno da un partner all'altro: se per l'Armenia una ricerca esplicita all'adesione non sembra affatto perseguibile e la sua politica estera sia orientata verso un bilanciamento verso tutti gli attori esterni; per l'Ucraina si tratta di una situazione pressoché nuova venuta a sussistere dal 2010, dopo i ripetuti rifiuti di Bruxelles per essere inclusa nell'agenda di allargamento. Finché queste situazioni si manterranno stazionarie, il quadro dell'iniziativa di Praga potrà rivelarsi produttivo nella giusta misura per ambo i paesi, poiché lo scarto tra domanda del paese partner e offerta di Bruxelles pare essere inferiore. Questa neutralità non deve però essere data per certa nel lungo periodo: l'eventualità di un ritorno al potere dei partiti arancio in Ucraina e il venir meno dell'isolamento diplomatico dell'Armenia potrebbero in certa misura portare, anche se in un futuro incerto, a uno sbilanciamento.

Una quarta differenza presente tra queste sei repubbliche concerne i **rapporti** che esse intrattengono **con la Russia**. Questo fattore, che vedremo meglio più avanti, rappresenterà un

ostacolo non indifferente per il PO, tanto nella sua pista bilaterale che in quella multilaterale. Mosca vorrebbe infatti far rientrare queste sei repubbliche in un sistema di associazione politica ed economica alternativo in palese contrasto con quello europeo. La competizione tra due sistemi di integrazione pone una lampante discrepanza, ossia quel divario esistente fra i paesi che hanno aderito all'OMC (e che potranno quindi contrattare un Accordo di Associazione nella sua forma più completa) e quelli che invece hanno preferito restarne fuori, come la stessa Russia. Solo quattro paesi (Armenia, Georgia, Moldavia e Ucraina) su sei potranno infatti trarre benefici dall'iniziativa di Praga; mentre diversa sarà la questione per gli altri due: la Bielorussia è stata assorbita quasi totalmente nelle organizzazioni di vario genere proposte dal Cremlino; mentre l'Azerbaijan non intende sviare la propria cooperazione dalle mere contrattualità in materia di approvvigionamenti energetici, preferendo agganciarsi economicamente al PO in misura molto limitata, distanziandosi al contempo dall'aprire la porta della sua produzione anche agli investimenti russi.

Oltre al fronte economico, infine, la competizione con Mosca si riversa anche sul fronte politico, relativamente al tema della sicurezza interna dei partner del PO, tre dei quali continuano a far fronte al perenne rischio di una possibile **frammentazione territoriale**. Oltre all'arma energetica il Cremlino ha usato, infatti, anche quella dei conflitti congelati, allo scopo di mantenere uno *status quo* da poter sfruttare a proprio vantaggio e indebolire i governi ostili alle proprie scelte. I paesi partner a beneficiare di un'integrità territoriale, e a non avere contese di questo genere in corso, sono oggi solo due: la Bielorussia (alleata di Mosca) e l'Ucraina (con la quale si è preferito usare il blocco dei rifornimenti del gas). Tutti gli altri rimangono vittima delle perenni spinte secessioniste interne: la Moldavia non è riuscita a trovare una soluzione per lo status della Transnistria, la Georgia ha perso il controllo totale di Abkhasia ed Ossezia Meridionale dopo il conflitto del 2008, mentre Armenia ed Azerbaijan proseguono la loro perenne contesa per il Nagorno-Karabakh.

Il bilancio che possiamo trarre da questo breve *excursus* tra gli elementi di coesione e quelli di divisione ci permette di rispondere già al primo dei quesiti avanzati: è palese, infatti, che non possiamo considerare i sei partner una vera e propria regione. Una constatazione, questa, che si rivela corretta anche se riformuliamo la domanda valutando la discrepanza geografica: Ucraina, Moldavia e Bielorussia sono una regione? E le tre repubbliche del Caucaso, possono essere considerate tali? Anche sdoppiato il quesito continua a produrre risposte negative. Nel primo caso, Kiev e Minsk potrebbero discutibilmente ritenersi simili su più punti rispetto agli altri sei, ma se a queste due appressiamo Čisinau, il quadro sembra non reggere più. Nel secondo caso, le differenze assumono poi demarcazioni ancora più nette. Non solo, come ha sottolineato D. Lynch, «the South Caucasus is hardly a region in itself [but], as the name indicates, it is the southern section of a wider

Caucasus that includes a northern part that lies in the Russian Federation.»<sup>122</sup>, ma lo stesso concetto di Caucaso Meridionale sembra reggersi su basi deboli, e questo perché esso non deriva da una cognizione interna delle nazioni che lo compongono (che, invero, non si considerano come appartenenti ad uno spazio comune) ma piuttosto dalle percezioni dei *policy-makers* europei<sup>123</sup>, e quindi da un attore esterno.

Quello che emerge, dunque, dalla politica di *region-building* proposta con il Partenariato Orientale, più dei progetti a lunga scadenza, sembra essere proprio la sua artificialità. In questo caso, non ci resta che scendere di un livello e approfondire il discorso sul piano bilaterale. Passiamo pertanto a vedere come l'iniziativa di Praga è stata accolta dai sei partner individualmente, e cerchiamo di capire se il consenso è sufficientemente ampio da presupporre lo svilupparsi di un contesto promettente per l'intensificazione dei rapporti con l'Unione Europea.

#### **2.4.1 Ucraina: dalla rivoluzione arancione alla retromarcia.**

L'Ucraina viene considerata da Bruxelles molto più di un semplice *vicino*<sup>124</sup>. La sua delicata posizione geografica e la sua importanza strategica ne fanno un paese chiave per il successo delle politiche europee nella regione, Partenariato Orientale compreso. Si tratta, infatti, di uno stato geograficamente molto grande (603'550 km<sup>2</sup><sup>125</sup>, il più esteso d'Europa<sup>126</sup>) e molto popolato (45'134'707 di abitanti<sup>127</sup>, quasi come la Spagna), che condivide le proprie frontiere con ben sei membri dell'UE (Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania); inoltre, esso costituisce una delle principali aree di transito per gli approvvigionamenti energetici provenienti dalla Russia e una nazione con una forte emigrazione illegale verso l'UE. Per questi motivi, avere un'Ucraina democratica, stabile ed economicamente solida ai propri confini è sempre stato negli interessi dell'Unione, e ben prima dell'allargamento del 2004. Non stupisce quindi che Kiev abbia avuto, rispetto agli altri sei partner del PO, un rapporto precoce e più intenso con Bruxelles: è stato il primo paese a firmare un Accordo di Partenariato e Cooperazione (1994), al quale è seguita

---

<sup>122</sup> Cit. D. LYNCH, *A regional security dynamic*, in *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, n° 86, Institute for Security Studies, December 2003; p 10.

<sup>123</sup> Cfr. K. LONGHURST & S. NIES, *Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership*, in *IFRI Europe Visions*, n° 4, Bruxelles, Belgium, February 2009; p. 7  
<[http://www.ifri.org/files/Europe\\_visions/Europe\\_Visions\\_4.pdf](http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_Visions_4.pdf)>

<sup>124</sup> Cfr. *Ibid.*; p.6.

<sup>125</sup> Cfr. CIA World Factbook; <<http://www.cia.org>>

<sup>126</sup> Escludendo la Russia (che è geograficamente più presente in Asia che in Europa) e la Turchia (che, per quanto candidato all'UE, dovrebbe essere considerata più un paese mediorientale che europeo), l'Ucraina risulta essere lo stato territorialmente più esteso del continente.

<sup>127</sup> Cfr. *Ibidem*, stime aggiornate a luglio 2011.

l'adozione da parte dell'UE di una *Strategia Comune per l'Ucraina* (1999), che per quanto non la includesse nel processo di allargamento, ne riconosceva le aspirazioni europee.

Quando Kiev è stata invitata a partecipare al PO le reazioni del governo ucraino non sono state del tutto positive: l'offerta non è parsa apportare incentivi supplementari a quelli già in corso di negoziazione, ed è stata quindi interpretata dal presidente Juščenko come l'ennesimo rifiuto di Bruxelles di offrire una prospettiva di adesione. Questo malcontento, a torto sottovalutato, è finito per ripercuotersi negativamente sull'orientamento filo-europeo del paese. Se fino al 2010, l'Ucraina veniva vista dai molti come il pioniere del Partenariato Orientale<sup>128</sup>, oggi tale asserzione non è più da considerarsi valida. Gli sviluppi occorsi in seguito all'ultima crisi del gas con la Russia nel gennaio 2009 e le conseguenze politiche che hanno portato al potere Victor Janukovič sembrano aver posto fine ai progressi compiuti sotto i precedenti governi pro-occidentali. L'Ucraina ha fatto retromarcia nel suo processo di democratizzazione: la decisione di Janukovič nell'ottobre 2010 di revocare la riforma costituzionale del 2006 ha chiuso ogni porta alla possibilità di istituire una repubblica parlamentare nel paese, ribadendo così la struttura politica presidenziale antecedente alla Rivoluzione Arancione, che sembra, oggi più che mai, essersi conclusa in un niente di fatto. Il processo e l'arresto nell'autunno 2011 di Julia Tymošenko, ex primo ministro e candidata di opposizione nelle elezioni del 2010, nonché simbolo della rivoluzione, può essere interpretata come la fine di questa parentesi filoeuropea.

La politica estera della nazione è stata riprogrammata verso la ricerca di un equilibrio tra Mosca e Bruxelles, e con molta probabilità, nel prossimo futuro, sarà la prima ad avere più spazio di manovra rispetto alla seconda. A testimoniare questo cambio di rotta non sono stati solo i fattori interni<sup>129</sup> ma proprio i nuovi accordi stipulati con la Russia: ad aprile 2010 Medvedev e Janukovič hanno pattuito una riduzione molto vantaggiosa dei prezzi per il rifornimento degli idrocarburi tra Gazprom e Naftogaz, in cambio dell'estensione del permesso di stazionamento in Crimea della flotta russa del Mar Nero fino al 2042.<sup>130</sup> Anche dal punto di vista commerciale, è ritornato in auge il dibattito circa la possibilità di abbandonare il percorso europeo e tentare di aderire all'Unione

---

<sup>128</sup> Kiev aveva iniziato le negoziazioni per l'Accordo di Associazione ben prima del lancio di Praga, era stata la prima a contrattare un accordo per la facilitazione dei visti e di riammissione, ed era riuscita a ottenere dalla presidenza di turno francese un ennesimo riconoscimento, anche se formale, delle proprie aspirazioni europee

<sup>129</sup> La composizione etnica del paese si riflette nel sostegno interno verso l'integrazione con l'UE. Se consideriamo infatti l'interesse della popolazione ucraina verso i due poli di attrazione del continente il paese risulta spezzato in due: mentre le provincie occidentali sembrano favorire un maggior coinvolgimento con l'UE, quelle orientali e meridionali (quali la Crimea) continuano a vedere nella Russia il loro punto di riferimento. Cfr. P. IVAN & C. GHINEA, *Making sense of EU's Eastern Partnership: Moldova as an Opportunity*, in *CRPE Policy Memo* n° 13, September 2010, Romanian Center for European Policies, Bucharest, Romania; p. 12.

<sup>130</sup> Cfr. H. ADOMEIT, *Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*, in *Natolin Research Papers* 04/2011, College of Europe, Department of European Interdisciplinary Studies; pp. 52-53.

Doganale con Mosca, Minsk e Astana<sup>131</sup> (cosa tra l'altro non perseguibile data l'adesione di Kiev al Organizzazione Mondiale del Commercio). Ciononostante, il paese ha asserito la sua volontà di proseguire con le negoziazioni per l'AA e l'ALSGA del Partenariato, la cui finalizzazione è prevista entro il 2011.

L'evoluzione ucraina merita una breve riflessione: se la situazione dovesse peggiorare ulteriormente si prefigurerebbe, infatti, il rischio di fallimento per l'iniziativa di Praga. La struttura bilaterale del PO, a ben vedere, è stata costruita e sviluppata prendendo a modello proprio gli sviluppi delle relazioni tra l'UE e l'Ucraina del passato recente; in tal senso Kiev avrebbe dovuto dare l'esempio e rappresentare una sorta di leader per gli altri partner, come aveva fatto la Polonia con i PECO.<sup>132</sup> Ora, nel valutare, per quanto possibile, quanto si è appena visionato, è evidente che una delle cause principali è da rintracciarsi nell'atteggiamento errato di Bruxelles, e nel divario presente tra l'offerta di quest'ultima e la domanda di Kiev. Il principio di condizionalità ha prodotto i suoi primi effetti negativi, e vi è il rischio che tale approccio possa portare anche gli altri associati del PO alle stesse conclusioni, almeno per ciò che concerne quei paesi che hanno chiare aspirazioni europee (Moldavia e Georgia). L'Unione avrebbe potuto evitare questa situazione con una semplice promessa di membership, anche se di lunga prospettiva. Si prenda a titolo di esempio la Turchia: la sua domanda di adesione è stata inoltrata nel 1987, è divenuta candidato nel 1999, le negoziazioni sono partite nel 2004, ed oggi, a distanza di più di vent'anni, non è ancora entrata nell'UE; se questo dovesse accedere, con molta probabilità avverrebbe a cavallo tra la fine di questo decennio e gli inizi del prossimo (un totale stimato di poco più di trent'anni). Ucraina e Turchia sono due paesi molto diversi, se non opposti, relativamente al loro legame culturale, storico e politico con Bruxelles; hanno però in comune una cosa: sono due paesi la cui integrazione alle norme europee è sempre stata difficile e ha necessitato tempi molto lunghi. Alla luce di questo, il sì ad Ankara e il no a Kiev appaiono un po' un controsenso, soprattutto data la maggiore europeità della seconda rispetto alla prima. Non sarebbe quindi stato meglio agganciare l'Ucraina, piuttosto di perderla?

#### **2.4.2 Moldavia: verso l'adesione?**

La repubblica moldava è uno dei paesi più poveri d'Europa. Dalla dichiarazione della sua indipendenza nell'agosto del 1991, Čisinau è stata colpita da una forte recessione economica

---

<sup>131</sup> Cfr. I. SOLONENKO, *Added Value? Eastern Partnership and EU-Ukraine Bilateral Relations*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 124

<sup>132</sup> Secondo Hillion e Mayhew, invece, l'Ucraina potrebbe ricoprire per i partner del PO un ruolo molto simile a quello della Croazia per i Balcani occidentali, ossia come un esempio (in positivo o in negativo) di quali benefici, problemi e rischi possano scaturire da una maggior integrazione con l'Unione Europea. C. HILLION & A. MAYHEW, *The Eastern Partnership – something new or window dressing?*, in *Sussex European Institute Working Paper*, n° 109, Sussex, United Kingdom, January 2009; p. 8.

decennale, che ha cominciato a rientrare solo a partire dall'anno 2000. Contemporaneamente, l'integrità territoriale della nazione è stata persistentemente indebolita dal conflitto nella provincia secessionista di Transnistria, tutt'oggi formalmente parte del paese ma de facto auto-gestita dalle forze locali con il sostegno della Russia. La combinazione di questi due elementi, assieme alla ridotta estensione geografica, hanno fatto dell'aiuto esterno una questione di sopravvivenza. Anche qui, le relazioni della classe dirigente con il Cremlino ha avuto le sue ripercussioni sulle scelte intraprese dal paese, che dopo una diatriba con Mosca sulla questione transnestrina<sup>133</sup> ha optato per l'allineamento a Bruxelles, già a partire dal 2004. Tuttavia, il vero cambiamento è avvenuto soltanto a partire dal 2009, quando con le elezioni parlamentari di luglio il Partito Comunista Moldavo di Vladimir Voronin è stato legalmente sostituito, dopo otto anni di governo, da una coalizione di partiti di opposizione, l'Alleanza per l'Integrazione Europea, guidata dal nuovo premier Vlad Filat.

L'insediamento del nuovo governo è stato accolto con favore a livello internazionale, e dalla stessa Unione: per la prima volta in un paese ex-sovietico la rivoluzione non è avvenuta con un colpo di stato, bensì attraverso un processo democratico in piena regola. D'altra parte va osservato che nel caso moldavo il passaggio di testimone non è occorso tra una classe dirigente filo-russa ed una filo-occidentale, ma tra una dirigenza che sfruttava la cooperazione con Bruxelles senza preoccuparsi di onorare gli accordi stretti ad una che invece si è prefissa proprio l'attuazione piena delle riforme richieste. I primi due anni di Voronin al parlamento hanno fruttato molto alle relazioni UE – Moldavia e al paese stesso, a tal punto che Čisinau ha superato la vicina Kiev nei progressi compiuti<sup>134</sup>, e rappresenta oggi un modello da seguire per gli altri partner dell'iniziativa di Praga. Al di là dei progressi, tuttavia, Čisinau ha mostrato una certa insoddisfazione con il Partenariato Orientale: se da una parte gli incentivi offerti sono allettanti per i cittadini moldavi, soprattutto la liberalizzazione dei visti e del commercio, dall'altra il ruolo di partner privilegiato dell'Unione non coincide con le reali aspettative dell'agenda politica, il cui obiettivo finale rimane l'adesione. Il PO verrà quindi sostenuto con favore solo nella misura in cui esso possa rappresentare una porta aperta verso Bruxelles.

Obiettivamente, che una tale prospettiva si possa presentare rimane nel breve periodo molto bassa, almeno finché l'UE non avrà terminato l'assimilazione dei Balcani Occidentali; ciò non esclude però che nel medio - lungo periodo essa si possa concretizzare. Non solo infatti la Moldavia soddisfa appieno i parametri sanciti dall'art. 49 del Trattato dell'Unione Europea, ma condivide un

---

<sup>133</sup> Nel novembre del 2003 l'ex premier Voronin ha rifiutato il *Piano Kozak* proposto dalla Russia per la risoluzione del conflitto in Transnistria. Le condizioni proposte al governo di Chisinau furono considerate inique perché prevedevano, tra i vari punti, la creazione di uno stato federale e lo stazionamento di truppe russe nella provincia secessionista fino al 2020, e quindi una presa maggiore di Mosca sul paese. Di fronte a questa prospettiva, Voronin ha scelto di abbandonare la politica di bilanciamento (tra Russia e occidente) che aveva perseguito in precedenza, per virare (anche se solo formalmente) verso Bruxelles.

<sup>134</sup> Cfr. P. IVAN & C. GHINEA, *Making sense of EU's Eastern Partnership: Moldova as an Opportunity*; p. 14.

legame culturale, storico e linguistico molto forte con la vicina Romania (membro UE), e questo fattore continuerà ad influire nell'assimilazione progressiva del vicino nelle comunità europee. Significativa è stata inoltre l'entrata di Čisinau nella versione rinnovata dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio (CEFTA 2006), in vigore nel paese dal 26 Luglio 2007, il cui ruolo passato e l'attuale natura dei suoi membri lasciano presagire che, sebbene una promessa ufficiale di adesione non sia ancora stata avanzata, essa non sia poi così lontana.<sup>135</sup>

### 2.4.3 Bielorussia: dalle *sanzioni vecchie* a *quelle nuove*

Minsk è l'unico dei sei partner a non aver mai instaurato relazioni diplomatiche con Bruxelles. Ai primi tentativi degli anni novanta di ratificare anche con la Bielorussia un Accordo di Partenariato e Cooperazione è seguito fin da subito una politica di isolamento da parte dei membri dell'Unione, dovuta soprattutto al persistere nella nazione di un governo dittatoriale e di un'economia centralizzata molto simile al precedente sistema sovietico. La crisi costituzionale del 1996 ha aperto la porta ad un progressivo raggelamento dei rapporti tra le due parti, sino alla decisione di Bruxelles di imporre non solo il blocco della ratifica dell'APC e pesanti sanzioni economiche sotto forma di embargo, ma altresì, a partire dal 1998, l'interdizione del rilascio del visto per il presidente Lukašenko e buona parte dei suoi sostenitori. Per più di un decennio, e a ragione di questo deterioramento, la Bielorussia ha preferito orientarsi verso la Russia, della quale è divenuta una sorta di satellite.<sup>136</sup> Il degenerare dei rapporti con l'UE è stato infatti sfruttato ampiamente da Mosca, che integrando il vicino al suo sistema, ne ha fatto uno stato cuscinetto contro l'avanzare dell'influenza occidentale.<sup>137</sup>

I primi segnali di un riavvicinamento con Bruxelles si sono avuti solo a partire dal 2008, quando l'incrinarsi delle relazioni con il fratello maggiore russo<sup>138</sup> ha spinto Lukašenko a virare nel senso

---

<sup>135</sup> Il CEFTA è stato creato nel 1992 per i PECO (Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia, e gradualmente esteso a tutti i futuri candidati). Il fatto che esso abbia condotto tutti i suoi vecchi aderenti all'entrata nell'Unione Europea è un elemento che non deve essere sottovalutato. Dal 2006, dopo che tutti i vecchi partecipanti sono usciti per divenire membri UE, detto accordo è stato riconvertito per i paesi dei Balcani Occidentali. L'inserimento della Moldavia con nazioni che fanno parte della prossima Agenda UE per l'allargamento, a mio avviso, deve interpretarsi come l'intenzione palese di Bruxelles di assimilarla nell'Unione e di non rilegarla nel PO.

<sup>136</sup> La Bielorussia, a differenza di tutti i paesi del Partenariato, è stata l'unica nazione a partecipare ad ogni iniziativa e organizzazione politica, economica o militare avviata da Mosca: Comunità degli Stati Indipendenti (CIS), Comunità Economica Euroasiatica (EURASEC), l'Unione doganale con Russia e Kazakistan, L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione di Shanghai (SCO), ecc.

<sup>137</sup> Cfr. H. ADOMEIT, *Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*; p. 46.

<sup>138</sup> Nel primo decennio di questo secolo le diatribe con Mosca si sono fatte più frequenti, e si sono manifestate spesso sotto forma di dispute commerciali (tariffe doganali; la c.d. *guerra del latte*; prezzi di vendita per gli approvvigionamenti di gas; ecc.). Il culmine di questo crescendo si è raggiunto nel 2008 con la Guerra in Georgia, durante la quale le relazioni Mosca - Minsk hanno toccato il minimo storico. Il Cremlino non ha infatti gradito il rifiuto di Lukašenko di riconoscere l'indipendenza delle repubbliche secessioniste georgiane di Abcasia ed Ossezia Meridionale.

opposto. L'avvio concomitante del Partenariato Orientale ha quindi rappresentato, in tal senso, sia per la dirigenza di Minsk che per quella europea, un'occasione propizia al dialogo<sup>139</sup>. Cionondimeno, le divergenze di vedute hanno presto prevalso. L'interesse delle autorità bielorusse non era di aderire ai princîpi dell'iniziativa, ma piuttosto quello di beneficiare delle agevolazioni economiche e per lo sviluppo senza dover subire l'onere di standardizzarsi alle riforme democratiche. Quello che alcuni hanno definito un approccio positivamente pragmatico<sup>140</sup> è finito per mettere in risalto le contraddizioni intrinseche di un regime dittatoriale preoccupato più della propria sopravvivenza che dei diritti della propria popolazione. L'allentamento delle sanzioni europee per permettere a Lukašenko di partecipare al summit di Praga non sono servite a nulla, l'opposizione interna (*Movimento per la Libertà* di Alexandr Milinkevič e le *Forze Democratiche Unite*) è rimasta ai margini della vita politica e ogni elezione occorsa nel paese non si è mai svolta secondo i parametri dell'OSCE. Le presidenziali di dicembre 2010 e la reintroduzione dell'embargo sui visti hanno sancito la chiusura di quella che è parsa più che altro una fugace parentesi. Dopo le sanzioni adottate dall'UE durante il vertice PO di Varsavia e l'uscita effettiva del paese dall'iniziativa, sarà molto difficile per Bruxelles riallacciare i rapporti con Minsk.

#### **2.4.4 Armenia: il PO come strumento per alleviare l'isolamento**

Situata nel cuore del Caucaso Meridionale e priva di sbocchi sul mare, la piccola repubblica di Armenia si trova ancor'oggi a dover affrontare e risolvere molti dei problemi che le impediscono di svilupparsi sia a livello democratico che a livello economico. Il conflitto con l'Azerbaigian per la provincia contesa del Nagorno-Karabakh è infatti rimasto irrisolto dal 1988 ad oggi, e continua a rimanere una delle preoccupazioni più ingenti del paese, soprattutto per le conseguenze negative che questo ha avuto sulle relazioni esterne. Per quasi un ventennio Erevan ha dovuto sopravvivere in un contesto regionale ostile, dovuto all'embargo (tutt'ora in vigore) impostole da Ankara e da Baku. Questa situazione ha influito sulle scelte dell'Armenia, che ha dovuto fare affidamento essenzialmente sull'aiuto della Russia, con la quale mantiene tuttora un rapporto di dipendenza e un alto grado di cooperazione, soprattutto per il rifornimento di idrocarburi e la difesa militare. Lungo

---

<sup>139</sup> L'iniziativa di Praga ha aperto, per la prima volta dal 1994, una possibilità tangibile alla Bielorussia per istaurare una relazione contrattuale con l'UE. Non va dimenticato che, a differenza della PEV (in cui i Piani d'Azione venivano stipulati mantenendo come base giuridica i vecchi APC), il PO ha proposto di modificare la base contrattuale stessa con i nuovi Accordi di Associazione.

<sup>140</sup> V. ULADIMIR ha definito la reazione di Minsk al Partenariato Orientale come *positivamente pragmatica*, sottolineando come l'opportunità di un presunto allineamento con Bruxelles si sia coniugata al pragmatismo della classe dirigente, che vede nella cooperazione con l'UE nient'altro che un mezzo per migliorare le condizioni economiche del paese. La fine dell'isolamento significherebbe per l'appunto un aumento delle esportazioni verso i 27. Cfr. V. ULADIMIR, *Belarus and the Eastern Partnership: Still a Long Way to Go*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 82.

il corso degli anni la presenza russa ha approfittato di questa dipendenza contingente per penetrare in profondità nell'economia interna del paese, monopolizzandone di conseguenza i settori chiave, ed assicurarsi lo stazionamento delle sue truppe nella regione.<sup>141</sup>

Il quadro difficile in cui Erevan ha continuato a versare non ha tuttavia intralciato lo sviluppo di relazioni diplomatiche con Bruxelles; relazioni che dalla firma dell'APC nel 1995 ad oggi sono rimaste in linea di massima positive. L'interesse dimostrato verso l'inclusione nella PEV nel 2004 e gli incentivi del nuovo Partenariato non devono con questo esser visti come il tentativo dell'Armenia di fuggire dall'orbita di Mosca, bensì come uno strumento per allentare l'isolamento della nazione. Per quanto il sostegno ad una cooperazione proficua con l'UE sia evidente, soprattutto tra le élites al potere, Erevan non è infatti interessata, alla stregua di Georgia e Moldavia, ad ottenere una promessa di membership; ma preferisce accontentarsi di quanto Bruxelles ha da offrire: non solo aiuti allo sviluppo e benefici commerciali (AA/ALSGA), ma anche un interlocutore che possa agire, in via diretta o indiretta, a risanare i rapporti con la Turchia e a risolvere pacificamente la questione del Nagorno-Karabakh. In questo caso, il principio di condizionalità (diversamente da tutti gli altri partner del PO) sembra funzionare, poiché il differenziale tra aspettativa ed offerta tende a combaciare.

#### **2.4.5     *Azerbaijan: una cooperazione prettamente energetica***

Le possibilità di riuscita del Partenariato Orientale in Azerbaijan sono molto basse e il livello delle relazioni tra Bruxelles e Baku è destinato a progredire molto poco rispetto al passato. Anche in questo caso la situazione interna del paese ha influito sulle sue relazioni esterne, riducendo tra l'altro la capacità dell'Unione di impegnare il governo al potere in un processo di riforma democratica. Il percorso dell'Azerbaijan, dalla sua indipendenza ad oggi, non è stato altro che il passaggio da un sistema politico debole, sotto la guida di Albufaz Elchibey (1992-1993), ad un sistema presidenziale di stampo dittatoriale sotto la dinastia degli Alyev, proseguita dal padre Heydar (1993-2003) al figlio Ilham (tutt'oggi in carica). Diversamente dai due vicini caucasici, Baku ha più tratti in comune con gli stati mediorientali: è l'unico paese di religione islamica del PO ed anche l'unico ad essere produttore di idrocarburi. Le cospicue rendite del settore energetico

---

<sup>141</sup> Eccettuate le province secessioniste georgiane di Abkazia ed Ossezia meridionale, solo l'Armenia ha garantito lo stazionamento di basi militari russe sul proprio suolo. Sia la Georgia che l'Azerbaijan (a ragione del sostegno fornito in più occasioni da Mosca nei conflitti volti a minare l'integrità territoriale di ambo i paesi) si sono allontanate dalla sfera di influenza russa; presenza questa che viene percepita ancor oggi con forte sospetto. Sotto questo punto di vista, Erevan è stata considerata dai molti come una roccaforte russa nel Caucaso meridionale. È infatti l'unica delle tre repubbliche ad essere ancora parte della CSI.

hanno favorito da una parte il rafforzamento della classe dirigente, e dall'altra hanno aumentato il divario tra le classi sociali, con una povertà ancora molto diffusa.

L'Azerbaijan ha saputo sfruttare la sua posizione di forza con l'Unione, arrivando a ridurre i contenuti di ogni accordo stipulato con Bruxelles essenzialmente a due settori: sicurezza (risoluzione della questione del Nagorno-Karabakh) e cooperazione in campo energetico (progetto Nabucco). Non ci si aspetta quindi che le negoziazioni avviate nel 2010 per l'Accordo di Associazione prevedano l'inserimento di elementi nuovi, tantomeno l'adozione di misure volte a standardizzarsi ai parametri comunitari, ai diritti umani di base e all'adozione di leggi elettorali in linea con gli standard democratici. Anche dal lato commerciale le prospettive non sono solo buone: non avendo aderito all'OMC, l'AA con l'Azerbaijan non includerà l'ALSGA e quindi la sua partecipazione al format multilaterale (e la sua inclusione con gli altri partner nella futura Comunità Economica di Vicinato) sarà esigua, se non nulla. Nel caso azero, il principio di condizionalità è totalmente assente<sup>142</sup>, e funzionerà nella misura in cui Bruxelles sarà disposta (come ha sinora dimostrato) a mettere i propri interessi davanti ai principi propugnati con l'iniziativa di Praga.

#### **2.4.6 Georgia: l'Europa a ogni costo**

Tbilisi ha cercato di allinearsi alle strutture occidentali sin dalla sua indipendenza dalla Russia nel 1991, secondo una tendenza che, a gradi alterni, si è sempre manifestata nelle agende dei tre presidenti succedutisi alla guida del paese<sup>143</sup>. La rivoluzione delle rose nel 2003 e l'ascesa al potere di Mikheil Saakashvili sono andate quindi a consolidare e a fortificare un processo iniziato in precedenza, in cui il distacco da Mosca e l'irrinunciabile desiderio di entrare nella NATO e nell'Unione Europea sono andate di pari passo, in un crescendo progressivo che ha raggiunto il suo culmine nell'agosto del 2008 con il conflitto in Abkhazia ed Ossezia Meridionale. Relativamente ai rapporti con Bruxelles, la Georgia ha sempre accolto con favore tutte le iniziative che le sono state proposte: è stata membro del Consiglio d'Europa sin dal 1999; ha stipulato un APC (in vigore dal 1999, per un periodo di dieci anni); è stata inclusa nella PEV ed ha adottato un Piano d'Azione per il periodo 2006-2011.

Cionondimeno, una spiccata predilezione da parte di Tbilisi per la *via europea* sulle altre opportunità di integrazione con l'Occidente ha cominciato a farsi sentire soltanto nel periodo post-bellico. Dal 2003 al 2008, infatti, l'entrata nella NATO e la collaborazione con gli Stati Uniti aveva rappresentato una priorità della classe dirigente georgiana, che considerava l'UE come un partner

---

<sup>142</sup> Cfr. R. SHIRINOV, *A Pragmatic Area for Cooperation: Azerbaijan and the EU*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p.81.

<sup>143</sup> Zviad Gamsakhurdia (1991 – 1992); Eduard Shevardnadze (1992 - 2003); Mikheil Saakashvili (2003 - in carica)

secondario poco propenso a rispondere appieno alle aspirazioni del paese. Quando però le porte della NATO si sono chiuse con il summit di Bucarest (primavera 2008), e Bruxelles si è vista costretta, nell'arco di pochi mesi, a ricoprire un ruolo di primo piano nella mediazione del conflitto con la Russia, la politica estera perseguita sino ad allora da Saakashvili è entrata in una fase di revisione<sup>144</sup>. A partire da questo momento la Georgia ha iniziato a riconsiderare la propria idea dell'UE, facendo dell'adesione a quest'ultima uno degli obiettivi chiave della propria agenda.

La partecipazione nel 2009 al Partenariato Orientale deve perciò essere letta secondo uno schema ben preciso: per Tbilisi non si tratta di una mera opportunità per intensificare le relazioni con Bruxelles, ma piuttosto l'occasione di ottenere un appoggio duraturo che permetta alla nazione sia di fuggire dalla sfera di influenza russa che di riuscire a risolvere i propri problemi interni, *in primis* quello dell'integrità territoriale e quello della ricostruzione del paese dopo la guerra<sup>145</sup>. Il 2008 ha di fatto sancito un impegno maggiore dell'Unione, che non solo ha messo in campo una missione di monitoraggio in Georgia, ma ha altresì erogato un quantitativo di finanziamenti aggiuntivi. Dei sei partner del PO, Tbilisi è infatti l'unico ad aver ricevuto oltre ai fondi del quadro ENPI anche 500 milioni di euro dalla BERS. Bruxelles ha investito molto nella Georgia e i risultati positivi ottenuti negli ultimi anni nella standardizzazione alle normative comunitarie lasciano presagire che le relazioni bilaterali tra le due parti proseguiranno su una buona strada.

Gli elementi a supporto di questa previsione sembrano sussistere: la Georgia è la sola delle tre repubbliche del Caucaso ad avvicinarsi (anche se le riforme da adottare sono ancor molte) ai modelli occidentali di democrazia; l'uscita dalla CSI, la chiusura delle frontiere con la Russia e l'instabilità del restante vicinato non le lasciano altra alternativa che sviluppare maggiormente le proprie relazioni economiche con i 27; inoltre, il percorso europeo gode di un ampio consenso riscontrabile non solo tra i sostenitori di Saakashvili ma anche tra i maggiori partiti di opposizione<sup>146</sup>, nonché in buona parte della popolazione del paese. Possiamo conseguentemente dedurre che, diversamente da quanto occorso in Ucraina nel 2010, la predilezione per Bruxelles rimarrà una costante di lunga durata destinata a sopravvivere (eventi eccezionali permettendo) anche dopo la fine del secondo mandato di Saakashvili nel 2013.

Una questione, tuttavia, continuerà a rimanere aperta: la Georgia potrà entrare nell'Unione Europea? Anche qui, come per la Moldavia, il principio di proporzionalità sembra soffrire della discrepanza tra domanda del paese partner e offerta di Bruxelles. Se da una parte Tbilisi considera i

---

<sup>144</sup> Per una panoramica sull'evolversi delle aspirazioni europee della Georgia in epoca post-bellica si veda T. DE WAAL, *Georgia's choices, The European Choice*; pp. 31-34, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, USA, 2011. <[http://carnegieendowment.org/files/georgias\\_choices.pdf](http://carnegieendowment.org/files/georgias_choices.pdf)>

<sup>145</sup> Cfr. T. KENTCHADZE, *The Promise of Eastern Partnership*, in *ISPI Policy Brief*, n° 136, May 2009; p. 5. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_136\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_136_2009.pdf)>

<sup>146</sup> Cfr. T. KHIDASHELI, *Georgia's European Way*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 100.

vantaggi del Partenariato come allettanti (facilitazioni per il rilascio del visti e area di libero scambio), dall'altra essa si aspetta che nel lungo periodo il processo avviato a Praga si tramuti in una reale prospettiva di adesione, alla quale il paese non intende rinunciare. L'UE dovrà quindi calcolare molto bene l'atteggiamento da adottare negli anni a venire, ed evitare che le solide ambizioni georgiane non finiscano per sfociare in una crescente frustrazione. Se Tbilisi saprà dimostrarsi virtuosa nell'adozione dell'*aquis* e capace di raggiungere uno standard democratico pari a quello delle nazioni UE, è giusto che l'opzione di una probabile adesione venga debitamente tenuta in considerazione; se invece Bruxelles deciderà di non includere il paese nella sua comunità, dovrà controbilanciare la delusione con un impegno maggiore che riesca a garantire quello che alla Georgia oggi preme più di ogni altra cosa: la salvaguardia della propria integrità territoriale.

Ricapitolando quanto abbiamo visto sino ad ora, proviamo a rispondere, infine, alle due domande rimaste fra quelle precedentemente formulate. Nel chiederci se Bruxelles possa riuscire a controbilanciare le diversità insite nella dimensione orientale giocando su elementi di coesione secondari, la risposta potrebbe essere in teoria positiva: nel caso in cui fosse possibile esportare i valori europei propugnati nella Dichiarazione di Praga e si riuscisse a far adottare a tutte sei i partner quanto più *aquis* possibile, l'Unione stessa potrebbe fungere da elemento succedaneo di coesione proprio perché essa si rivela un motore aggregante nella misura in cui riesce ad innestare parte della sua identità nell'altro. Questa "europeizzazione", tuttavia, non funziona se da parte del paese recipiente la volontà di proseguire su questo percorso è scarsa o assente. La pratica, ci suggerisce, per l'appunto, una risposta negativa: il sostegno al Partenariato, sia sul fronte bilaterale che su quello multilaterale, non è unanime: le possibilità di riuscita del *region-building* europeo e del suo ambizioso obiettivo di creare una Comunità Economica di Vicinato interconnessa al mercato europeo sono molto basse, se non nulle. Nel caso in cui, nella più ottimistica delle visioni, tale progetto venisse a realizzarsi, comprenderebbe solo la Georgia, la Moldavia, l'Ucraina, e forse l'Armenia; rimanendo altresì in una situazione tuttavia precaria.

Il divario tra gli incentivi offerti e i reali obiettivi di alcune di queste quattro nazioni continuerà a rappresentare un fattore destabilizzante: nell'eventualità che Georgia e Moldavia raggiungano in futuro gli stessi standard europei, le loro richieste per l'adesione si faranno più pressanti di quanto non lo siano ora: se questo loro desiderio verrà soddisfatto, la loro entrata nell'UE e nel mercato unico comporterà la palese uscita dal Partenariato; un'uscita, questa, che però potrebbe occorrere anche se le loro aspirazioni venissero tradite. Le riforme richieste dall'Unione, vale la pena ricordarlo, non comportano un costo solo per Bruxelles, ma anche per i paesi che vi hanno aderito. Tbilisi e Chisinau stanno facendo dei sacrifici nella convinzione che il loro operato riesca a portar

loro prestigio agli occhi dell'Unione; la quale però non sembra rispondere appieno (almeno per il momento) alle loro intenzioni, preferendo invece dimostrarsi propensa a chiudere un occhio con paesi come l'Azerbaigian, il cui rifiuto di aderire all'OMC e di partecipare alle piattaforme politiche ritenute "pericolose" al proprio regime, sono in netto contrasto con qualsiasi valore europeo.

## 2.5 Il Partenariato e la Sinergia del Mar Nero

Una questione che è stata molto dibattuta (sin dalla presentazione della prima proposta polacco svedese) riguarda l'interazione del Partenariato Orientale con le altre politiche promosse dall'Unione verso il confine est nella sua concezione più estesa, dal Mar Baltico al Mar Nero. In questa ampia fascia che divide Bruxelles dalla Russia e dal Medio Oriente si intrecciano diverse politiche sia di ordine multilaterale - la *Dimensione Nord* (1997) e la *Sinergia del Mar Nero* (2007) - che di ordine bilaterale - l'*accordo di partenariato strategico con la Russia* (2003) e l'*agenda per il prossimo allargamento* (Turchia). Quando nel 2009 il Partenariato è venuto ad aggiungersi a questo quadro già di per sé alquanto complesso si è posto il quesito circa la sua futura posizione rispetto agli altri processi in atto, soprattutto in rapporto all'iniziativa più recente per il Mar Nero.

La Sinergia del Mar Nero (BSS) è stata avviata nel 2007, all'interno della Politica Europea di Vicinato, in concomitanza con l'entrata nell'UE di Romania e Bulgaria; quindi in un periodo in cui non era ancora rientrata in gioco la competizione tra la lobby mediterranea e quella orientale e la seguente diversificazione delle politiche di prossimità. Rispetto al PO, la BSS, promossa dalla presidenza tedesca, si è prefissa obiettivi meno ambiziosi: non sono previsti infatti accordi di associazione o accordi di partenariato. Si tratta di un'organizzazione incentrata sulla cooperazione tra i paesi rivieraschi (e non solo) del bacino del Mar Nero volta ad agevolare la risoluzione delle problematiche comuni promuovendo al contempo riforme in campo economico e politico. Essa non intende porsi come una strategia specifica per la regione, ma bensì come uno strumento complementare ai rapporti bilaterali vigenti (PEV, Turchia e Russia) che riesca a favorire il dialogo su tredici tematiche di base<sup>147</sup>; molte delle quali, però, sono poi state riproposte nel PO.

L'iniziativa di Praga ha prodotto una sovrapposizione parziale di format multilaterali, in un parallelismo che se prolungato potrebbe comportare una notevole confusione di vedute da parte delle nazioni interessate. Tutti i paesi del Partenariato, meno la Bielorussia, sono infatti coperti anche dalla BSS<sup>148</sup>. L'area del Mar Nero, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, potrebbe

---

<sup>147</sup> Settori contemplati dalla BSS: democrazia, diritti umani e buon governo; circolazione delle persone e sicurezza; conflitti congelati; energia; trasporti; ambiente; politica marittima; pesca; commercio; ricerca e istruzione; scienza e tecnologia; occupazione ed affari sociali; e sviluppo regionale.

<sup>148</sup> Membri della BSS : Armenia, Azerbaigian, Georgia, Moldavia, Ucraina, Russia e Turchia.

fornire da ponte tra l'Unione e le sei repubbliche post-sovietiche, in particolare con quelle più lontane del Caucaso Meridionale: sotto questo punto di vista la BSS, se ben interrelata al PO, potrebbe andare a costituire uno strumento molto utile. Tuttavia, al momento di elaborare l'iniziativa, la Commissione ha preferito non dedicargli la giusta attenzione. La Comunicazione del 2008 è quasi silente sulla questione del Mar Nero, limitandosi a un breve riferimento nella bozza allegata nella quale viene sottolineata la potenziale complementarità delle due iniziative regionali, senza però specificarne le modalità. La Dichiarazione di Praga non si è discostata da questa linea, lasciando la questione del tutto aperta. L'ultima Comunicazione del 2011 "Una nuova risposta per un vicinato in cambiamento" ha del tutto ignorato l'argomento.

A quasi tre anni di coesistenza una tale negligenza può sembrare incomprensibile, tanto più se vengono valutati gli indubbi vantaggi e benefici che un'interrelazione funzionante o un'eventuale assimilazione potrebbero portare con sé, soprattutto per il Partenariato. In primo luogo, le aree di cooperazione contemplate da entrambi i format (democrazia, energia, commercio, ambiente, circolazione delle persone, e trasporti) verrebbero gestite da una politica più unitaria e coerente, e quindi più efficace. In secondo luogo, si agevolerebbe la partecipazione dei due attori più importanti nella regione, Turchia e Russia, creando un canale che possa lenire le dispute (soprattutto con Mosca) e di conseguenza rendere più sicura e stabile la situazione interna dei sei partner. In terzo luogo, nel caso in cui si scelga di assorbire la BSS, e magari anche la Dimensione Nord (che fra le tre è quella più funzionante) al PO, si riuscirebbe a mettere in campo una struttura su vasta scala capace di attirare l'interesse di un numero superiore di membri dell'UE (non solo la Svezia, la Polonia e i PECO, ma anche le tre repubbliche baltiche, Finlandia, Grecia, Romania e Bulgaria; e, nel prossimo futuro la stessa Turchia) che potrebbero riunirsi in una rinata *lobby orientale*, più influente, e capace quindi di forgiare una politica estera comunitaria verso l'est forte e decisa.

In quarto luogo, il beneficio maggiore di cui potrebbe usufruire il Partenariato Orientale è dato dalla cooperazione nella risoluzione dei conflitti congelati, che la Sinergia del Mar Nero contempla fra le sue aree di interesse principale.

«La Commissione auspica un ruolo più attivo dell'UE mediante un maggiore coinvolgimento politico nelle iniziative in corso per la risoluzione dei conflitti (Transnistria, Abkhazia, Ossezia Meridionale e Nagorno-Karabakh) e ha proposto che l'UE cerchi anche modi per potenziare la propria partecipazione, ad esempio nell'azione di monitoraggio.[...]Una speciale attenzione deve essere rivolta alla promozione nelle regioni interessate di misure volte a creare fiducia, compresi programmi di cooperazione specificamente elaborati per avvicinare parti altrimenti divise.»<sup>149</sup>

*Sinergia del Mar Nero – COM (2007) 160 def.*

---

<sup>149</sup> Cit. *Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Nero – Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Bruxelles, 11 aprile 2007; pp. 4-5.  
<[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_it.pdf)>

Inversamente, l'iniziativa di Praga, che proprio a ragione del livello di associazione e integrazione promesso ai propri partner con i nuovi accordi dovrebbe assumere la risoluzione pacifica dei conflitti come una delle sue priorità portanti, ha preferito tirarsi indietro dal giocare un ruolo più attivo, delegando ai processi di pace esistenti (molti dei quali si trovano tutt'oggi in stallo) la prosecuzione della loro attività.

«Il partenariato orientale dovrebbe promuovere ulteriormente la stabilità e il rafforzamento della fiducia su un piano multilaterale. I conflitti ostacolano le attività di cooperazione. I partecipanti al vertice di Praga, pertanto, sottolineano l'esigenza di una loro rapida soluzione pacifica sulla base dei principi e delle norme del diritto internazionale e delle decisioni e dei documenti approvati in questo ambito.»<sup>150</sup>

*Dichiarazione di Praga (2009)*

Ora, dato che ognuno di questi conflitti è sorto dalla frammentazione dell'Unione Sovietica, e considerando che la Russia (come anche la Turchia per il conflitto nel Nagorno-Karabakh) è ancora oggi un interlocutore irrinunciabile se si vuole tracciare una *road-map* per la stabilizzazione dell'area, appare paradossale che la sua partecipazione sia stata prevista in un *format* multilaterale “debole” come la BSS, e non in uno “forte” come il PO. Sotto questo aspetto, la complementarità tra le due iniziative non è un elemento di cornice, ma appare piuttosto una necessità. Allora, perché Bruxelles non ha proposto un piano *ad hoc* per innestare una qualche sorta di interazione tra le due?

La risposta a questa domanda non va cercata nel Partenariato, ma nell'incapacità (o forse nell'ambizione troppo precoce) dell'UE di proiettarsi nel Mar Nero, una regione con cui ha poca dimestichezza rispetto agli attori storici dell'area. Secondo Devrim e Grau<sup>151</sup> Bruxelles soffrirebbe della c.d. *sindrome da avventura in terra incognita*, che deriverebbe dalla percezione che l'Occidente ha sviluppato verso il Mar Nero, che viene visto come uno specchio d'acqua anomalo, e diverso dal Mediterraneo in quanto non si sarebbe formata, fino a tempi più recenti, un'immagine precisa dei popoli che vi abitano al di là delle sue rive. Questo fattore ha influito nell'approccio adottato dall'Unione, che si è rivelato errato su molti punti, primo fra tutti quello di impostare una struttura che in fondo esisteva già dal 1992 con l'Organizzazione per la Cooperazione Economica del Mar Nero (BSEC). Il tentativo europeo di inserirsi in tal contesto si è pertanto concluso in un insuccesso, che non ha saputo produrre altro che un breve entusiasmo iniziale<sup>152</sup> e una proliferazione inutile di iniziative sovrapposte. A confronto, il Partenariato Orientale sembra più

---

<sup>150</sup> Cit. *Dichiarazione congiunta del vertice di Praga, per il partenariato orientale*, 7 maggio 2009; p. 6

<sup>151</sup> Cfr. D. DEVRIM & M. GRAU, *The (In)hospitable Black Sea: Western Imagination and Multilateral Framing in a Contested Region*, in *Quaderns de la Mediterrània*, n° 13, 2010, pp. 117-125.

<sup>152</sup> Cfr. N. EJOSHVILI, *The Evolution of the European Union's Neighborhood Strategies: the Case of the Eastern Partnership*, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2010; p. 80.

promettente sotto questo punto di vista, ma la sua sopravvivenza non potrà certamente ignorare a lungo il Mar Nero e le sue potenze rivierasche. Al momento la soluzione più consona potrebbe venire da un probabile assorbimento della BSS, ma perché una tale prospettiva si possa concretamente presentare bisognerà attendere, forse, l'entrata (al momento tutt'altro che certa) della Turchia nell'UE.

## 2.6 Il Partenariato Orientale e il *fattore* Russia

Il Partenariato Orientale è stato destinato alle sei repubbliche europee orientali e caucasiche dello spazio post-sovietico adiacente ai confini dell'UE. Ciò nondimeno, se si vuole essere obiettivi, i c.d. vicini orientali dell'Unione non sono sei, ma bensì sette. La Russia, come era accaduto con la PEV, non è stata inclusa nel progetto. Tra la non partecipazione di Mosca nel 2004 e quella del 2009 c'è però una sottile differenza che vale la pena rimarcare: se nel 2004 era stata la Russia ad autoescludersi preferendo trattare con l'UE per via bilaterale su una base più equa, nel 2009 la dirigenza di Bruxelles e la presidenza ceca hanno pensato di non invitarla<sup>153</sup>; e questo a discapito dello stallo che la guerra in Georgia aveva portato nelle negoziazioni per i Quattro Spazi Comuni. Questa sottigliezza ci dice molte cose, in quanto è sintomatica di un'ipotesi che è persa anno dopo anno tramutarsi in una realtà: entrambe le parti hanno preso coscienza di essere ormai in competizione l'una con l'altra per l'estensione delle rispettive sfere d'influenza sui paesi del c.d. *estero condiviso*, e di conseguenza hanno mutato le basi delle proprie relazioni, assumendo posizioni più rigide rispetto al passato. In tal senso, la non-scelta del 2004 e il non-invito del 2009 possono a ragione interpretarsi come due tappe fondamentali che hanno sancito il passaggio dall'uniformità delle politiche di partenariato e cooperazione a quelle di discontinuità del post-allargamento. Ora, in considerazione del ruolo di primo piano che la Russia occupa per i sei partner, e alla luce della situazione venuta a porsi in essere, un quesito elementare sorge spontaneo: sarà possibile per l'Unione attuare il PO senza la Russia?; e, inversamente, sarà possibile per la Russia ostacolare l'influenza europea senza scendere a patti con Bruxelles?

In realtà, l'UE non ha del tutto scartato la Russia dal proprio progetto<sup>154</sup>, bensì l'ha rilegata ad un ruolo molto marginale. A Mosca è infatti permesso di esercitare una minima influenza attraverso due strade: per mezzo della clausola di partecipazione per i paesi terzi, che permette a nazioni quali la Turchia e la stessa Russia di cooperare ad alcuni lavori specifici delle piattaforme qualora la loro presenza sia ritenuta necessaria; o, in alternativa, per mezzo dell'interrelazione tra il PO e la

---

<sup>153</sup> Cfr. M. LEFEBVRE, *Le partenariat oriental: à l'Est rien de nouveau?*; p 292.

<sup>154</sup> Secondo la Comunicazione della Commissione del 3 Dicembre 2008, COM (2008) 823 definitivo, «Il partenariato orientale si svolgerà al parallelo al partenariato strategico dell'UE con la Russia».

Sinergia del Mar Nero, di cui la Russia fa parte. Questi due espedienti, tuttavia, non possono ritenersi un'opportunità sufficientemente allettante per Mosca, che sin dall'inizio dei lavori ha dimostrato un certo disinteresse e una crescente diffidenza verso l'iniziativa. Secondo l'opinione di molti esponenti del Cremlino, il Partenariato celerebbe una strategia volta a minare l'influenza russa nella propria area di interesse privilegiato, con il fine ultimo di istaurare una sorta di protettorato europeo<sup>155</sup> nello spazio post-sovietico. Su questa linea difensiva si erano posti già a maggio 2009 sia il ministro degli esteri Sergei Lavrov che il presidente Dimitry Medvedev<sup>156</sup>, indicando come la piena attuazione dell'iniziativa di Praga potrebbe, nel lungo periodo, comportare non pochi svantaggi alla Russia. Se, infatti, il Partenariato si rivelasse efficiente, questo potrebbe significare l'impossibilità per Mosca di lanciare una cooperazione multilaterale di pari portata per l'estero vicino, azzerando la propria influenza sull'Europa Orientale e sul Caucaso Meridionale a vantaggio di Bruxelles.

Sin dall'implosione dell'Unione Sovietica, la Russia ha sempre cercato di promuovere una serie di organizzazioni regionali negli stessi paesi oggi membri del PO, ma non è stata capace di consolidarle<sup>157</sup> e/o di riscuotere un consenso sufficientemente ampio. Eccettuata la Bielorussia (Stato dell'Unione), tutte le iniziative russe hanno avuto riscontri positivi solo con le repubbliche centro-asiatiche; nella cooperazione per la sicurezza l'orientamento sembra addirittura essersi spostato più verso la Cina (Organizzazione per la Sicurezza di Shanghai) che verso l'Europa. Il Partenariato è entrato in gioco in un momento in cui Mosca, dopo quasi vent'anni, non è stata ancora capace di elaborare una risposta adeguata ai NIS occidentali, buona parte dei quali ha invece preferito rivolgersi all'UE. Ora che Bruxelles ha messo in campo un'iniziativa specifica per questa regione, la progressiva riduzione della capacità di manovra della Russia ha assunto i tratti di un'eventualità alquanto tangibile. A preoccupare il Cremlino, fra le altre cose, è proprio il nuovo format multilaterale del Partenariato: si teme infatti che esso possa assumere gli stessi orientamenti del GUAM, e trasformarsi quindi in una sorta di arena in cui l'UE potrebbe alimentare il risentimento anti-russo, riuscendo ad inglobare al suo interno anche l'Armenia e la Bielorussia<sup>158</sup>, gli unici due paesi partner a non aver mai messo del tutto in discussione la propria alleanza con Mosca.

---

<sup>155</sup> Cfr. A. SERGUNIN, *EU and Russia, an Eastern Partnership Muddling on?*, published on *openDemocracy*, 28<sup>th</sup> January 2010

<<http://www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-sergunin/eu-and-russia-eastern-partnership-muddling-on>>

<sup>156</sup> Cfr. M. CAMPAIN, *Le Partenariat Oriental: une intrusion européenne dans l'étrange proche ?*, article publié sur *Regard sur l'est*, 17 décembre 2010. <[http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=1137](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1137)>

<sup>157</sup> Cfr. S. GIUSTI, T. PENKOVA, & V. TALBOT, *Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze*; p. 10.

<sup>158</sup> Cfr. A. ZAGORSKI, *Eastern Partnership from the Russian Perspective*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 47. <[http://library.fes.de/pdf-files/ippg/2011-3/05\\_zagorski.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ippg/2011-3/05_zagorski.pdf)>

Valutando i contenuti del progetto, appare piuttosto improbabile che una tale opzione si possa prefigurare; tuttavia, essa è anche sintomatica di una percezione piuttosto iperbolica, imputabile da una parte alla visione strategica di Mosca, in cui NATO e UE sembrano spesso rappresentare erroneamente la stessa cosa, e dall'altra all'UE stessa, che adottando un atteggiamento deliberatamente ambiguo e formulando asserzioni piuttosto vaghe circa il fine ultimo del Partenariato, non ha fatto altro che lasciare adito a troppe ipotesi. Se consideriamo la storia dei rapporti UE-Russia dall'allargamento ad oggi, quello che appare più evidente non è tanto una reciproca ostilità dichiarata, ma bensì una serie ininterrotta di malintesi. Nell'ultimo decennio, le politiche di Bruxelles nello spazio post-sovietico (sebbene influenzate dagli interessi della lobby orientale) non sono state ideate per contrastare la Russia; ma sembrano piuttosto riflettere l'adattamento dell'UE nella sua nuova veste di potenza regionale. L'obiettivo primario del PO, come era stato per la PEV, è quello di potenziare la sicurezza dei propri confini europeizzando gli stati limitrofi, senza prevedere (almeno per ora) una prospettiva di membership. Buona parte dell'idea negativa che Mosca si è fatta dell'Unione Europea è dipesa soprattutto da una visione politica e strategica che non pare ancora adeguarsi al nuovo contesto internazionale e abbandonare le vecchie logiche della Guerra Fredda, che le fanno ancora percepire l'Occidente in senso ampio come il principale rivale.

Questa concezione anacronistica, però, se prolungata, può rivelarsi controproducente per la stessa Russia, che contrastando il *soft-power* di Bruxelles con l'impiego dell'*hard-power*, o facendo leva sulle forniture energetiche, complicherebbe ulteriormente l'assetto politico europeo a proprio svantaggio. Si prenda ad esempio il *caso georgiano*: dopo la rivoluzione delle rose del 2003, Mosca ha cercato di contrastare l'ascesa di una classe dirigente pro-occidentale impiegando una politica di rilascio dei passaporti alle repubbliche secessioniste di Abkhasia ed Ossezia Meridionale, con lo scopo di deteriorare pesantemente l'integrità territoriale del paese; la risposta del presidente georgiano Mikeil Saakashvili, a discapito della palese discrepanza di potenziale bellico, è stata quella di dichiarare guerra alla Russia pur sapendo di andare incontro alla disfatta. Dato che per Bruxelles la sicurezza dei propri confini rappresenta una priorità eminente, e che gli Stati Uniti avevano preferito non spingersi verso l'integrazione della Georgia nella NATO<sup>159</sup>, era quasi scontato che l'Unione, volente o nolente, si sarebbe vista costretta a porsi come mediatore. Il conflitto ha avuto come conseguenza la fine delle missioni di monitoraggio dell'ONU e dell'OSCE

---

<sup>159</sup> Sia la Georgia che l'Ucraina avevano perseguito, dalle rivoluzioni colorate, l'obiettivo di entrare nella NATO, e si aspettavano di ricevere un Piano d'azione per l'adesione ad aprile 2008 durante il Summit di Bucarest; prospettiva che è poi stata sostituita con un accordo intermedio di Dialogo Intensificato. Questo mancato impegno da parte degli Stati Uniti (che hanno preferito seguire una linea più cauta nell'assorbire l'area privilegiata di Mosca), lo scoppiare del conflitto in Abkhasia ed Ossezia Meridionale e l'insediamento della nuova presidenza Obama hanno portato a un calo di interesse nell'adesione all'alleanza: Kiev vi ha del tutto rinunciato; mentre Tbilisi, pur desiderandola ancora, ha preferito escluderla provvisoriamente dalle proprie priorità.

e la loro sostituzione con quelle dell'UE<sup>160</sup>. Il tentativo di Mosca di riprendere il controllo sul proprio estero vicino, istigando la reazione georgiana, ha paradossalmente aperto la porta ad un ruolo più attivo di Bruxelles. Un altro esempio ce lo fornisce poi l'Ucraina: se la Russia non avesse messo a repentaglio la sicurezza degli approvvigionamenti energetici del paese (e di conseguenza quelli di molti membri UE), ma avesse scelto piuttosto di finanziare la ristrutturazione degli impianti senza pretendere a tutti i costi l'estensione del monopolio di Gazprom, Kiev non avrebbe optato per una rapida adesione alla Comunità Europea dell'Energia e adottato le regolamentazioni comunitarie in materia. D'altra parte, tuttavia, va riconosciuto che l'impiego dell'arma energetica con la stessa Ucraina si è rivelata produttiva solo nel lungo periodo, riuscendo, se non a riportare Kiev alle posizioni desiderate, almeno a farla indietreggiare verso la neutralità.

Il potenziamento della dimensione orientale della PEV con il più ambizioso Partenariato Orientale, in fin dei conti, non sarebbe occorso se la Russia, da parte sua, non avesse preteso di gestire le relazioni con le sei repubbliche impiegando mezzi che, per loro natura, andavano a compromettere la già precaria stabilità dei confini che l'Unione allargata aveva da poco acquisito, rappresentando quindi un pericolo per quella *cerchia di amici* che si cerca ancor oggi di creare. L'incapacità dimostrata dai due attori internazionali nel tenere in considerazione sia gli interessi dell'altra parte che quelli delle nazioni della *terra di mezzo* è finita così per tramutarsi in un doppio catalizzatore di instabilità all'interno di uno scacchiere in cui né Bruxelles né Mosca sembrano del tutto prevalere: un *gioco a somma zero*, che si è protratto dalle rivoluzioni colorate sino ai giorni nostri, e che ha visto cambiare (in misura maggiore o minore) gli orientamenti delle sei repubbliche post-sovietiche ben due volte nell'arco degli ultimi otto anni, riportando sempre ad un bilanciamento 3 a 3. Va notato che gli eventi ad aver sbilanciato gli equilibri nell'estero condiviso sono piuttosto recenti, e una loro valutazione complessiva ci verrà fornita solo con gli anni a venire. Con lo sguardo di oggi è però possibile discernere nella ristretta fascia temporale presa in considerazione due fasi ben distinte: (1) quella antecedente al conflitto russo-georgiano (2003 – 2008); e quella attuale (2008 – 2011/12). Un confronto tra le due ci sarà molto utile, non solo ad esemplificare il funzionamento del *gioco a somma zero*, ma anche a coglierne quelle sfumature che potrebbero sfuggire alla logica ristretta del concetto stesso.

La **prima fase** ha avuto inizio con le rivoluzioni colorate (2003/2004) in Georgia ed Ucraina: il primo disequilibrio nella regione e l'inizio di un'ostilità più sentita. In questo periodo la competizione tra le due sfere di influenza, cionondimeno, non sembra basarsi su un confronto prettamente tra Russia ed Unione Europea; ma piuttosto tra Russia e NATO/Occidente. Il parallelismo tra l'allargamento dell'alleanza militare nel 1999 con quello europeo del 2004 deve

---

<sup>160</sup> Cfr. A. ZAGORSKI, *Ibid*; p. 55

aver generato l'illusione tra questi due paesi che l'entrata nella prima potesse aprire le porte alla seconda. Nel frattempo, gli orientamenti di Armenia e Bielorussia rimanevano sulle posizioni filo-russe precedenti; l'Azerbaigian, ancora ostile a Mosca, preferiva cooperare sia con gli Stati Uniti (in funzione anti-iranica) che con Bruxelles (per lo sviluppo dei nuovi gasdotti ed oleodotti verso il Caspio); mentre in Moldavia una classe dirigente nei fatti più vicina alla Russia si dichiarava pro-europea nella misura in cui queste asserzioni di facciata le risultavano utili ad assopire le ingerenze di Mosca.

La **seconda fase**, che per comodità identifichiamo con il conflitto russo-georgiano del 2008, sembra essersi da poco assestata (2010/2011). L'intervento militare russo, dando prova che Mosca è disposta anche ad usare l'*hard power* contro i "disertori", ha messo in moto un riallineamento tra le due sfere di influenza; ma con una differenza che non deve essere sottovalutata. Le identità dei contendenti sono leggermente mutate: la perdita di interesse degli Stati Uniti per Ucraina e Georgia (a partire dalla presidenza Obama) ha provveduto a passare il testimone all'Unione Europea. Non è errato quindi asserire che nella fase attuale il vero elemento di novità, ben più del cambio di schieramenti, sia proprio il passaggio da un latente confronto concernente gli ambiti politico – economico – militari (Russia vs. NATO/UE) a una competizione prettamente di ordine economico – politico tra sistemi di integrazione divergenti (Russia vs. UE). Paradossalmente, quindi, l'uso della forza armata sembra aver avuto come conseguenza immediata l'affievolimento delle questioni belliche dalle diatribe tra Mosca e l'occidente. Ma quali sono state le conseguenze, invece, per le sei repubbliche dell'Europa Orientale e del Caucaso?

Secondo J.P. Tardieu le primissime reazioni alla guerra russo-georgiana in questi sei paesi sarebbero state di tre tipi: (a) *allontanarsi dalla Russia* (Georgia e Ucraina); (b) *optare per un bilanciamento tra le due parti* (Armenia ed Azerbaigian); (c) *cambiare il proprio orientamento* (Moldavia e Bielorussia)<sup>161</sup>. L'analisi di Tardieu è valida però nella misura in cui si considera il periodo in cui è stata redatta (ad un anno di distanza dal conflitto), ossia dopo le elezioni in Moldavia ma prima di quelle in Ucraina. Alcune delle tendenze manifestatesi infatti in quel periodo hanno preso una direzione diversa nell'anno successivo: l'avvicinamento tra Minsk e Bruxelles nel 2008-2009 (il cui apice è stata proprio la partecipazione di Minsk al vertice PO di Praga) è rientrato del tutto alle posizioni antecedenti già nel 2010-2011; le prospettive di una presunta riappacificazione dell'Armenia con la Turchia (2008), ad di là dell'ottimismo iniziale, si sono fermate ad un punto morto; l'ascesa al potere di Yanukovič in Ucraina nel 2010 non lasciano dubbi circa l'allontanamento di Kiev dalle sue posizioni filo-occidentali. Aggiornando la classificazione

---

<sup>161</sup> Cfr. J.P. TARDIEU, *Russia and the "Eastern Partnership" after the War in Georgia*, in *Russia.Nei.Visions* n°43, IFRI, August 2009; p. 4.

schematica di Tardieu con i fatti appena citati risulta quindi che a (a) proseguire con un ulteriore allontanamento dalla Russia sia stata la sola Georgia; a (b) optare per un bilanciamento, ma senza ottenerne i risultati sperati, siano da ritenersi ancora valide l'Armenia e l'Azerbaijan; mentre a (c) cambiare il proprio orientamento siano state la Moldavia e l'Ucraina; bisognerebbe aggiungere, infine, una quarta categoria (d) per la Bielorussia, che sembra aver effettuato nient'altro che una *fuga provvisoria*.

La differenza tra la classificazione di Tardieu e la sua rielaborazione aggiornata dimostra ampiamente come il *gioco a somma zero* sia riuscito a ripresentarsi anche dopo la guerra in Georgia: se per Tardieu (2009) a spostarsi verso posizioni filo-occidentali erano due nazioni filo-russe (Bielorussia e Moldavia); nella versione aggiornata (2011) ad aver cambiato il proprio orientamento sono due stati di schieramento opposto: la Moldavia (dalla Russia all'UE) e l'Ucraina (dall'UE alla Russia): da un equilibrio 3-3 nel 2003/2004 si è tornati a un equilibrio 3-3 nel 2010/2011.

**Tabella 2.5 – Riconfigurazione degli orientamenti politici nel *gioco a somma zero* tra l'occidente e la Russia**



La permanenza di simili dinamiche è evidentemente controproducente tanto per Bruxelles che per Mosca; e questo non solo in quanto il *fattore* Russia agisce da deterrente verso l'aggregarsi uniforme di tutti e sei i partner all'interno del Partenariato Orientale; ma soprattutto per la capacità destabilizzante che esso porta con sé. Nel valutare i cambi di direzione avvenuti dal 2003 ad oggi, l'impressione che se ne ricava non pare affatto quella di una mutua ripartizione del vicinato, e la possibilità che gli equilibri appena trattati possano venir ridisegnati una terza volta non appare un'eventualità tanto irrealistica. Si prendano, a titolo d'esempio, l'Armenia e l'Azerbaijan: la prima è

fedele a Mosca ma la sua pluricentrica politica estera la sta facendo proseguire nei negoziati per l'Accordo di Associazione (e quindi verso un forte avvicinamento all'UE); il secondo, invece, non è interessato a intensificare le proprie relazioni né con Bruxelles e tantomeno con Mosca, con la quale però potrebbe riavvicinarsi nella misura in cui questa prenda posizioni più flessibili sulla questione del Nagorno-Karabakh. Se il conflitto in questa provincia dovesse riaccendersi le sue conseguenze si riverbererebbero di sicuro nello scacchiere euro-russo, e lo stesso potrebbe accadere anche nel caso di una risoluzione pacifica tra le due parti contendenti.

*Perdite e vittorie* continueranno ad alternarsi e a bilanciarsi in un nulla di fatto. Ma le conseguenze negative si potrebbero prefigurare anche per la Russia: cosa accadrebbe se Mosca non volesse proseguire con l'adesione all'OMC? Essa si ritroverebbe incapace di sviluppare qualsiasi sorta di alternativa russa al Partenariato, il quale, anche nel caso in cui si rivelasse un insuccesso sul fronte multilaterale, riuscirebbe ad esercitare una forza attrattiva verso l'Unione abbastanza forte da legare a Bruxelles quei partner che hanno negoziato la versione completa dell'Accordo di Associazione (comprensivo di ALSGA): Georgia, Moldavia e Ucraina (e forse anche l'Armenia). L'effettiva assenza di strumenti validi di soft-power sul fronte russo porterà Mosca ad usare gli strumenti di sempre, e quindi l'arma energetica e la leva militare, in un confronto che potrebbe durare decenni. L'autoesclusione della Russia dalla PEV (e dalla cooperazione con l'Unione nel suo complesso) e la non-previsione di un suo ruolo attivo nel PO sono andate così a costituire una delle deficienze maggiori nelle politiche europee di prossimità; una lacuna interna alla PESC, e soprattutto al Partenariato, che dovrebbe essere colmata quanto prima.

## 2.7 Il Vertice di Varsavia: *progresso o regresso?*

Il 28 e il 29 settembre 2011 si è tenuto a Varsavia il secondo vertice<sup>162</sup> tra i capi di stato e di governo del Partenariato Orientale sotto i buoni auspici della presidenza polacca, per la prima volta alla guida del Consiglio nella persona del primo ministro Donald Tusk. In rappresentanza dell'Unione era presente anche la nuova classe dirigente europea del dopo Lisbona: il presidente del

Consiglio Herman Van Rompuy, il presidente della Commissione José Manuel Barroso e il Commissario per le Relazioni Esterne Catherine Ashton. L'evento, che anche questa volta ha visto un livello di partecipazione piuttosto misero da parte delle alte cariche dei membri UE,

Foto 1 - Donald Tusk e Herman Van Rompuy inaugurano il summit di Varsavia



avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per fare un primo bilancio di quanto raggiunto in due anni di attività e gettare le basi per un rinnovato impegno tra l'Unione e le repubbliche della dimensione orientale, con l'adozione di una nuova dichiarazione volta a stabilire gli obiettivi da perseguire durante il biennio successivo. Al di là, tuttavia, dei buoni propositi di Bruxelles, il meeting di Varsavia non si è rivelato affatto un successo, lasciando dietro di sé molte contraddizioni e altrettante perplessità, sia sulla reale capacità dei sei partner di essere all'altezza di quanto pattuito, che sull'effettiva coerenza dell'UE nell'applicare un metodo equo verso tutti i recipienti.

Certo, dato l'attuale contesto internazionale, non ci si poteva aspettare grandi passi in avanti. Per tutto il 2011 le preoccupazioni di Bruxelles sono state altrove: l'anno si è aperto con le rivoluzioni della *Primavera Araba* e la guerra civile in Libia, fattori che hanno contribuito a dirottare momentaneamente le priorità della PESC verso l'area mediterranea della politica di prossimità; come se non bastasse, l'UE ha dovuto affrontare altresì ingenti problemi interni, tutt'ora irrisolti, con il deteriorarsi della crisi dei debiti sovrani, il rischio di default della Grecia e l'instabilità dell'eurozona. In un clima simile, il solo fatto che il vertice si sia svolto è da considerarsi un segnale

---

<sup>162</sup> Inizialmente, il secondo vertice del PO avrebbe dovuto tenersi a Maggio 2011 a Budapest. Le rivoluzioni della Primavera Araba, la guerra civile in Libia, il deterioramento della crisi del debito pubblico greco e le forti preoccupazioni per l'instabilità della zona euro hanno tuttavia, con la loro gravità ed eccezionalità, spostato l'attenzione di Bruxelles dalla dimensione orientale per buona parte del 2011. Quindi si è preferito rimandare il summit in autunno; decisione questa da ritenersi più che appropriata dato che nel secondo semestre dell'anno a presiedere al Consiglio Europeo sarebbe toccato alla Polonia, il paese ideatore e promotore del PO.

positivo da parte dell'Unione, che ha voluto dimostrare lo stesso il suo intento di proseguire con l'attuazione del progetto. Dopotutto, dal 2009 a oggi, Bruxelles ha investito molto nell'iniziativa: il quadro multilaterale del Partenariato è entrato in funzione già dal 2010 ed è tutt'ora in fase progressiva di perfezionamento. L'avvio dell'assemblea parlamentare EURONEST nel maggio 2011 e l'inaugurazione di un Forum Commerciale testimoniano, in tal senso, che l'interesse per l'attuazione degli obiettivi di Praga non è affatto venuto meno.

Cionondimeno, sebbene la dimensione orientale della PEV non sia stata colpita di recente da squilibri pari a quelli della sua controparte meridionale, questo non significa che essa sia esente da rischi. Come hanno puntualizzato alcuni esperti del settore<sup>163</sup>, se la noncuranza europea dei vicini post-sovietici si accentuasse, l'Europa orientale e il Caucaso meridionale potrebbero ritornare a preoccupare seriamente l'Unione. I sentori che una tale eventualità possa verificarsi si sarebbero già prefigurati: lo sviluppo democratico dei sei partner, tra il 2009 e il 2011, non solo non ha fatto progressi, ma è in alcuni casi retrocesso. Basti osservare gli ultimi indici pubblicati da Freedom House per vedere che le prospettive non sono affatto ottimistiche: l'Ucraina, che come abbiamo detto avrebbe dovuto incarnare un modello per gli altri partner, è stata declassata da *paese libero* a *paese semi-libero*<sup>164</sup>; in Bielorussia e in Azerbaigian si sono riconfermati i precedenti trend negativi, già considerati fra i peggiori del mondo, mentre l'Armenia, che gode di una situazione interna lievemente migliore, è rimasta stazionaria. Le uniche nazioni del Partenariato ad aver prodotto un avanzamento, anche se in minima misura, sono state la Moldavia e la Georgia. Queste attitudini, come vedremo, si sono parzialmente riflesse sulla Dichiarazione di Varsavia e sulle promesse che Bruxelles ha conseguentemente accordato ai suoi partner.

Il summit, sotto questo punto di vista, non ha fatto altro che ribadire le diversità di queste sei nazioni, che, al di là delle asserzioni fiduciose degli esponenti dell'Unione, difficilmente riusciranno a istituire nel lungo periodo un sistema di cooperazione regionale come auspicato nella Dichiarazione del 2009. A occupare la maggior parte delle discussioni del vertice di Varsavia sono state infatti più le questioni bilaterali che quelle di ordine multilaterale, con un'enfasi particolare sul deterioramento dei rapporti tra Bruxelles e Minsk e sul percorso antidemocratico intrapreso in Ucraina da Victor Yanukovič con il caso Tymošenko.

---

<sup>163</sup> Cfr. A. WILSON, *The Warsaw Summit and Europe's "New South"*, in the Debate *Eastern Partnership: Two years after - achievements, failures and prospects*, Eap Community website;

<<http://www.easternpartnership.org/community/debate/warsaw-summit-and-europe-s-new-south>>

<sup>164</sup> Secondo l'analisi di *Freedom House*: «La valutazione sulle libertà civili in Ucraina è diminuito da 2 a 3 e il suo status è passato da *libero* a *parzialmente libero* a causa del deteriorarsi della libertà nei mezzi di comunicazione di massa; della pressione esercitata dai servizi segreti sulle università al fine di impedire agli studenti di partecipare alle proteste; dell'ostilità del governo verso i raduni dell'opposizione e verso le ONG straniere; e della crescente influenza del potere presidenziale su quello giudiziario.» cit. tradotta da Freedom House, *Freedom in the World 2011*; p. 19. <[http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW\\_2011\\_Booklet.pdf](http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf)>

Per ciò che concerne la situazione in Bielorussia, l'UE ha approfittato dell'occasione per lanciare l'ennesima condanna contro le perseveranti repressioni che il regime Lukašenko sta portando avanti contro gli oppositori politici e le ONG straniere a partire dalle elezioni del dicembre scorso. La strategia adottata da Bruxelles si è tramutata in uno scambio di provocazioni con Minsk, risultato in un nulla di fatto. Già prima del summit non era sicuro se la Bielorussia avrebbe partecipato o meno, a causa dell'interdizione dal visto imposta da Bruxelles sul presidente Lukašenko e su alcuni membri del suo governo; lo stesso ministro degli esteri Syarhey Martynau, esentato da tale divieto, aveva dichiarato le sue intenzioni di non presenziare. Grazie però all'operato della diplomazia polacca, si era riusciti a raggiungere un tiepido compromesso, con la sostituzione di Martynau da parte dell'ambasciatore bielorusso di Varsavia. Tale scelta non è piaciuta molto all'Unione, che interpretando forse il gesto come l'ennesimo segnale di un disinteresse totale per il Partenariato (l'adesione all'iniziativa è stata infatti solo formale) ha preferito prendere dei provvedimenti più rigidi con la Bielorussia. La prima azione è stata quella di Van Rompuy e Donald Tusk, che, assieme al ministro degli esteri polacco Sikorski e al Commissario per i Diritti Umani Hammargerg, hanno accolto una delegazione di attivisti dell'opposizione, ai quali hanno garantito un pieno supporto<sup>165</sup>. Il passo successivo, invece, è occorso proprio durante il vertice, quando le alte cariche di Bruxelles e i rappresentanti dei membri UE hanno voluto prendere una posizione ferma ed esplicita sulla questione, proponendo alle cinque nazioni partner presenti di inserire nella Dichiarazione finale del summit una condanna unanime contro Minsk.

I cinque si sono però tirati indietro, alcuni nel timore di future rivalse<sup>166</sup>. L'Unione, di conseguenza, si è trovata ad adottare unilateralmente una *dichiarazione separata sulla situazione in Bielorussia*, nella quale sono state poste come precondizioni al dialogo non solo la liberazione dei prigionieri politici ma anche progressi concreti in materia di diritti umani, democrazia e stato di diritto.<sup>167</sup> Un affronto che non è stato gradito affatto dal governo Lukašenko, che ha provveduto a ritirare immediatamente il proprio ambasciatore dal vertice. Il 30 settembre, Tusk ha replicato alla

Foto 2 - Aleksandr Lukašenko, l'ultimo dittatore d'Europa (Agosto 2011)



<sup>165</sup> Cfr. *Summit in Warsaw to confirm EU's support for Eastern Partnership Project*, The Warsaw Voice, September 30<sup>th</sup> 2011; <<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/18232/news>>

<sup>166</sup> La Georgia, ad esempio, non ha alcun interesse a incrinare i propri rapporti con la Bielorussia, dacché quest'ultima potrebbe rivalersi su Tbilisi riconoscendo, in linea con Mosca, l'indipendenza dell'Abcasia e dell'Ossezia Meridionale. Anche l'Ucraina, che confina con Minsk, ha temuto di venir penalizzata nei rapporti commerciali con Minsk.

<sup>167</sup> Per il testo completo si veda *Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit in Warsaw on 30<sup>th</sup> September 2011*.

<[http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/declaration\\_eap\\_belarus.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/declaration_eap_belarus.pdf)>

defezione con una manovra a sorpresa, e alquanto discutibile: alla Bielorussia sono stati offerti 9 miliardi di dollari, sotto forma di prestiti e aiuti allo sviluppo (da BEI, BERS, FIM e da altre banche europee) in cambio della liberazione degli oppositori e dell'indizione di nuove elezioni democratiche e riconosciute valide sia dall'UE che dagli Stati Uniti<sup>168</sup>.

Se le relazioni UE – Bielorussia hanno sfiorato i minimi storici, arrivando a emulare dinamiche più simili alle proposte di riscatto nei rapimenti internazionali che a quelle di “buon vicinato”, dall'altra, nemmeno i rapporti con l'Ucraina, e con la neo-insediata presidenza Janukovič, sono stati dispensati da critiche. Ma con una differenza: se, con Minsk, Bruxelles si è dichiarata disposta a pagare un riscatto (tra l'altro non richiesto), con Kiev si è preferito assecondare le misure

Foto 3 - Julia Tymošenko alla sentenza finale dell'11 ottobre 2011 che l'ha vista condannare a 7 anni di carcere per presunto “abuso di potere”



antidemocratiche del governo e sacrificare l'ostaggio pur di non perdere il partner più importante del PO a favore di Mosca. Tra i cinque paesi che erano presenti al vertice, l'Ucraina era di certo quello a cui era stato promesso di più, e sebbene Janukovič non si aspettasse da Varsavia una promessa di membership (già negata a Praga), almeno sperava che l'Unione confermasse il proprio impegno a finalizzare le negoziazioni per l'ALSGA entro la fine dell'anno. Tale promessa, che fino a qualche tempo prima si poteva dare per scontata, è stata messa in discussione da molti membri dell'UE, che hanno visto nel processo contro Yulia Tymošenko l'avvertimento che in Ucraina la spinta riformatrice partita con la Rivoluzione Arancione sia ormai retrocessa. Per tutto il mese di settembre, i leader europei

avevano fatto fronte comune nel condannare fermamente quello che stava avvenendo nel paese; un fronte che si è mostrato sempre più solido a man mano che i capi di imputazione contro l'ex primo ministro ucraino si sono rivelati inconsistenti. Tuttavia, nel momento in cui, con il Vertice, i 27 avrebbero potuto far leva su Yanukovič ponendo la liberazione della Tymošenko come precondizione alla conclusione dei negoziati per l'ALSGA, le divisioni hanno prevalso<sup>169</sup>, e si è preferito rimandare la questione al vertice UE-Ucraina di dicembre nella speranza che in pochi mesi le preoccupazioni espresse a Varsavia potessero esercitare una minima influenza sulle scelte del governo. Lo stesso Yanukovič aveva appositamente rimandato la sentenza finale al mese seguente, in modo che questa non potesse incidere negativamente sul summit.

<sup>168</sup> Cfr. A. RETTMAN, *EU offers to buy Belarus for \$9bn*, in EUobserver.com, 30<sup>th</sup> September 2010. <<http://euobserver.com/15/113794>>

<sup>169</sup> Cfr. A. WILSON, *The Warsaw Summit and Europe's "New South"*

Che l'approccio più morbido dell'Unione possa rivelarsi vincente è però molto improbabile. La linea del presidente ucraino sembra propensa a riportare il paese verso l'autocrazia di modello putiniano, in cui l'opposizione politica viene tagliata fuori con mezzi e strumenti subdoli e non convenzionali. Le accuse pendenti sulla Tymošenko (condannata l'11 ottobre), per un presunto abuso di potere durante le trattative con la Russia per la risoluzione della crisi del gas del 2009, avrebbe uno scopo ben preciso: macchiare la fedina penale della rivale e impedirle di concorrere alle elezioni parlamentari del 2012 e a quelle presidenziali del 2015. Queste misure poco ortodosse, tra l'altro, non hanno interessato solo la Tymošenko, ma una fetta ben maggiore dell'opposizione; si stima che dall'ascesa di Yanukovič ad oggi il numero degli ucraini arrestati per motivi politici abbia raggiunto quota 120.<sup>170</sup> Se ne può dedurre, quindi, che la situazione dell'Ucraina non si discosta poi tanto da quella della Bielorussia. Ed è proprio per questo motivo che l'atteggiamento di Bruxelles non può certo definirsi equo e coerente, ma pare bensì che la dirigenza europea preferisca adottare due pesi e due misure con i suoi partner; a discapito del fatto che, aderendo alla Dichiarazione di Praga, tutti e sei i governi delle nazioni recipienti si siano impegnati a promuovere democrazia, buon governo e diritti umani. Questo divario appare, inoltre, ancor più grave se si considera la totale accondiscendenza che l'Unione ha mostrato verso l'Azerbaijan, un paese che in pochi anni si è tramutato in una dittatura *de facto* (il presidente Aliev è riuscito ad assicurarsi un mandato a vita) senza ricevere il benché minimo monito da parte della dirigenza europea.

Se da una parte, però, Minsk, Kiev e Baku hanno evidenziato le difficoltà, le debolezze e le contraddizioni intrinseche del Partenariato Orientale, dall'altra, Tbilisi e Čisinau si sono invece presentate a Varsavia in una situazione decisamente migliore rispetto a quella del 2009. I progressi compiuti dalle due nazioni hanno avuto dei riscontri positivi e Bruxelles ha deciso di passare con Moldavia e Georgia alla fase successiva (l'avvio dei negoziati per l'ALSGA entro la fine dell'anno), riconfermando la linea espressa anticipatamente da Donald Tusk il 7 settembre 2011, quando in occasione del 21° Forum Economico di Krynica si era congratulato con i leader dei due paesi per esser riusciti ad accorciare le distanze che li separano dall'Unione<sup>171</sup>. Dopotutto, eccettuata l'incertezza in cui versa l'Ucraina, Moldavia e Georgia sono anche le uniche due nazione tra i sei partner in cui le classi al potere hanno fatto dell'integrazione europea un obiettivo strategico del proprio programma politico. Un programma che, ricordiamolo, non mira semplicemente ad instaurare un mero rapporto di associazione con l'UE, ma bensì a divenirne membro a pieno titolo.

---

<sup>170</sup> Cfr. T. KUZIO, *Surreal Eastern Partnership Summit: EU gives Ukraine Last Red Card*, in *Eurasia Daily Monitor*, Volume 8, Issue 185, 7<sup>th</sup> October 2011, The Jamestown Foundation, Washington DC, USA.  
<[http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38503&cHash=d665af7e95d568632e4c25458ab76075](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38503&cHash=d665af7e95d568632e4c25458ab76075)>

<sup>171</sup> Cfr. P. SMOLAR, *La Pologne veut intéresser l'UE aux pays de son pourtour oriental*, in *LeMonde*, vendredi 30 Septembre 2011, p. 6.

Per ciò che concerne invece l'Armenia, la situazione sembra immutata. Erevan ha sì cercato di adempiere agli impegni presi con Bruxelles, ma l'avanzamento è apparso piuttosto lento rispetto, ad esempio, alla vicina Tbilisi. La Dichiarazione di Varsavia, pur non fissando una tempistica, ha indicato l'intenzione di avviare quanto prima le negoziazioni per l'ALSGA anche con l'Armenia<sup>172</sup>; tuttavia, la peculiare posizione del paese nello scacchiere euro-russo e il delicato equilibrio che il governo sta cercando di mantenere per sopravvivere a uno scenario regionale piuttosto ostile, lasciano presagire che i tempi saranno un po' più lunghi.

## **2.8 Considerazioni conclusive: *inclusione o esclusione?***

Dal vertice di Praga a quello di Varsavia sono trascorsi poco più di due anni e mezzo. In un lasso di tempo così ristretto fornire un giudizio sull'iniziativa appare alquanto prematuro: le negoziazioni per gli Accordi di Associazione e l'Accordo di libero scambio sono tuttora in fase di ultimazione, e dovranno trascorrere alcuni anni prima che si possano vedere i primi risultati concreti della nuova offerta europea; inoltre la struttura multilaterale ha da poco preso forma ed è tuttora in fase di potenziamento. Al momento in cui stiamo scrivendo, solo quattro delle sei repubbliche dell'est sembrano aver dimostrato l'interesse di proseguire (anche se a ritmi sfasati) sul cammino intrapreso con l'Unione: Moldavia, Georgia, Ucraina e Armenia. Molti elementi lasciano intravedere, anche per Kiev, una maggiore interrelazione economica tra queste nazioni e il mercato europeo nel prossimo futuro. In questo periodo, come abbiamo già accennato, l'Unione dovrà però affrontare sfide molto più ingenti: la crisi economica mondiale e la precarietà dell'eurozona hanno riportato l'attenzione di Bruxelles verso i propri problemi interni, che questa volta rischiano di mettere a repentaglio la sua stessa sopravvivenza. Per il momento, le strategie da adottare verso la dimensione orientale, per quanto non del tutto trascurate, dovranno quindi accontentarsi di occupare un posto temporaneamente marginale nelle priorità dell'agenda dei 27.

Ciò non toglie, tuttavia, che a tempo debito le politiche di prossimità verso le sei repubbliche dell'estero condiviso, e le dinamiche delle relazioni euro-russe, ritorneranno al centro delle discussioni come è stato durante il periodo 2003 – 2009. Il Partenariato Orientale ha lasciato infatti molti punti in sospeso, e Bruxelles presto o tardi dovrà ricercare delle soluzioni alle debolezze insite nel progetto, che, come abbiamo visto, sono ancora molte: la fragilità degli equilibri politici nell'Europa dell'est e nel Caucaso Meridionale non potranno risolversi in assenza di un dialogo produttivo tra l'Unione Europea e la Russia. Mosca e Bruxelles devono riuscire ad appianare le

---

<sup>172</sup> Cfr. *Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29-30 September 2011; p.3  
<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf)>

divergenze e cercare di sviluppare un rapporto che si sviluppi su una progressiva fiducia reciproca. La competizione deve fare spazio alla cooperazione, magari aprendo la porta del Partenariato anche alla stessa Russia: solo così questi due attori potranno riuscire nell'ardua impresa di stabilizzare e portare la sicurezza alle proprie frontiere. Se ciò non avverrà si andrà incontro a nuove diatribe, che potrebbero essere foriere tanto di un ennesimo mutamento negli equilibri politici del *gioco a somma zero*, che di una cristallizzazione dello stesso tra alleati di Bruxelles e alleati di Mosca.

Oltre a questo, Bruxelles sarà prima o poi obbligata a prendere una decisione definitiva circa i suoi confini ultimi, e dare un'identità geografica precisa a quella che diverrà la comunità europea del futuro. L'ambivalenza della PEV, trasmigrata pariteticamente nel PO, sull'eventualità o meno di una possibilità di adesione anche per i vicini orientali rischia di creare false illusioni, accentuando da una parte i problemi con Mosca (che continuerà a percepire l'Europa e l'Occidente come una minaccia ai propri interessi), e dall'altra, continuando ad inserire nell'estero condiviso un elemento di destabilizzazione non necessario e controproducente. Al momento, questa incertezza di vedute non verrà sanata nell'immediato, ma con molta probabilità essa saprà ripresentarsi. Quando si concluderà il processo di allargamento nei Balcani occidentali e una data sarà fissata (forse) anche per l'entrata della Turchia, Bruxelles si ritroverà ad affrontare (e, questa volta, a risolvere) quel dilemma tra inclusione ed esclusione che con l'avvio della PEV prima e del Partenariato poi sembra esser stato temporaneamente accantonato.

Quando ciò avverrà il cammino europeo di Georgia e Moldavia, e anche dell'Ucraina, vedrà il suo verdetto. Che la risposta sia positiva o negativa, il Partenariato Orientale rischierà comunque di scomparire: tanto l'adesione che un distacco da Bruxelles per prolungata frustrazione priverebbero l'iniziativa dei suoi partner più volenterosi, comportando in ogni caso una revisione complessiva delle politiche di prossimità, le quali perdureranno a rimanere in una situazione precaria. Dopo più di sette anni dall'avvio della PEV, quella *cerchia di amici* tanto agognata non sembra ancora aver preso forma: gli eventi della Primavera Araba hanno dimostrato come le politiche di Bruxelles si siano rivelate ancora inadatte al nuovo contesto di sicurezza regionale. Il fronte orientale, attualmente, pare più tranquillo di quello mediterraneo, ma quei conflitti congelati in buona parte trascurati dall'Unione potrebbero presto rifarsi sentire, con tutte le conseguenze che ne potrebbero risultare. Il futuro, certo, non si può prevedere; ma una cosa rimane certa: presto o tardi, Bruxelles dovrà fare una scelta.

PARTE SECONDA  
**IL CASO DELL'ARMENIA**

## L'Armenia indipendente: un profilo

### 3.1 L'Armenia come caso di studio: una breve introduzione

Nei capitoli precedenti abbiamo visto come le politiche di vicinato portate avanti dall'Unione Europea verso la dimensione est si sono evolute sino ad assumere la loro versione ultima nel Partenariato Orientale, analizzando altresì quanto i contenuti delle varie offerte fatte da Bruxelles siano stati consoni o meno a soddisfare le richieste dei paesi recipienti. Come abbiamo avuto modo di visionare, infatti, sotto questo punto di vista, il c.d. *principio di condizionalità* si dimostrava fallace se comparato alla maggior parte delle nazioni prese in causa: se per alcuni, quali la Georgia, la Moldavia e l'Ucraina l'offerta risultava insufficiente a soddisfare le richieste di membership, per altri, quali la Bielorussia e l'Azerbaigian, le proposte europee si trovavano invero a scontrarsi, a causa principalmente di questioni politiche e della presenza di governi di stampo autoritario se non dittatoriale, con una partecipazione non pienamente corrisposta. Nel gruppo dei sei partecipanti, l'unica nazione che viene a costituire un'eccezione positiva sembra essere proprio la Repubblica di Armenia, che a ragione di una serie di fattori risulta essere il solo caso in cui aspettative interne e richieste europee tendono a realizzare una sorta di equilibrio ottimale per il funzionamento dell'iniziativa di Praga.

I motivi che ci spingono a giungere a tali considerazioni sono molti e vanno a toccare non solo aspetti di ordine politico, ma una serie più vasta di questioni (la maggior parte delle quali è stata inserita proprio nel pacchetto di accordi avanzato dall'Unione Europea). Se da un lato, infatti, è palese inserire l'Armenia tra quei paesi post-sovietici in cui l'influenza esercitata dalla Russia è rimasta stabile e forte, dall'altro, una serie di elementi di bilanciamento sono andati a tessere una rete di interessi, legami, e preoccupazioni più o meno reciproche tra Erevan e Bruxelles, e che meritano di essere evidenziati: (1) il primo è dato dal persistere di un conflitto congelato tra l'Armenia e l'Azerbaigian per l'enclave contesa del Nagorno-Karabakh, e quindi di un fattore di destabilizzazione regionale che potrebbe nuocere sia per la sicurezza armena che per quella delle

frontiere dell'Unione Europea; (2) il secondo viene a concretizzarsi invece nelle reali necessità di ordine economico ed energetico della repubblica armena, che potenziando i propri commerci e le relazioni con Bruxelles riuscirebbe a trovare uno strumento importante per affievolire sia gli effetti dell'embargo di Baku e Ankara che quelli causati dalla ingente penetrazione monopolistica russa nel mercato interno; (3) il terzo punto d'incontro è rintracciabile nella natura dell'Unione Europea stessa, ossia di un'organizzazione sovranazionale (non una potenza con ambizioni egemoniche in senso classico), affacciatasi da poco alla regione del Caucaso Meridionale e quindi atta ad occupare una posizione di interlocutore intermedio ottimale tra l'Armenia e i paesi all'origine dei suoi problemi, quali per l'appunto la Turchia (candidato UE) e l'Azerbaijan (partner del PO); (4) il ruolo che Bruxelles sta tentando di ritagliarsi nel Caucaso Meridionale, infine, sembra teoricamente combaciare con la dottrina di politica estera elaborata da Erevan agli inizi di questo secolo, che, come vedremo, si è prefissa l'obiettivo di equilibrare i propri rapporti con tutte le potenze vicine e lontane che si sono o hanno cercato di ritagliarsi un ruolo di rilievo nella regione.

D'altra parte, tuttavia, per quanto il quadro possa indicarci la presenza effettiva di una base di potenziale riuscita, alcune peculiarità intrinseche alla repubblica armena nel suo complesso, in particolare quelle che interessano lo sviluppo democratico del paese (che fondamentale presenta ancora numerosi tratti tipici dei sistemi autocratici), e l'assenza di una politica europea più attiva e coerente nell'approccio adottato, lasciano ancora un certo margine di incertezza circa quale futuro Erevan e Bruxelles potranno costruire insieme. A partire da queste osservazioni, ed avendo già visionato il lato europeo della questione, passeremo ora a rivolgere la nostra attenzione verso la repubblica oggetto della nostra analisi. Il seguente capitolo andrà quindi a tracciare un ritratto complessivo dell'Armenia dall'indipendenza ai giorni nostri che ci permetta di focalizzare alcuni dei problemi e delle deficienze interne più pressanti, e sulle quali l'intervento dell'Unione Europea e l'uniformazione normativa prevista dal Partenariato Orientale, se applicata, potrebbero incidere in maniera positiva, andando conseguentemente a potenziare quella tanto attesa transizione dall'ormai defunto mondo comunista a quello democratico di stampo occidentale, e che da più di vent'anni non sembra ancora essersi realizzata. Successivamente, in un capitolo a parte, esamineremo più da vicino le dinamiche della politica estera armena in rapporto al contesto regionale; cosa che ci consentirà di poter valutare, nel capitolo conclusivo, quanto le politiche europee saranno capaci di apportare alla piccola repubblica armena negli anni che verranno.

## 3.2 La questione del Nagorno-Karabakh

Chiunque si avvicini allo studio dell'Armenia in epoca post-sovietica si rende conto sin da subito di una difficoltà, ossia dell'impossibilità di analizzare gli eventi occorsi durante l'ultimo ventennio senza tenere in debita considerazione quanto succede nel vicino Azerbaigian, e nell'enclave a popolazione armena del Nagorno-Karabakh<sup>173</sup>. Come ha scritto in proposito Thomas De Waal in uno dei suoi libri più recenti sul Caucaso Meridionale, «The story of the Karabakh conflict is still largely the story of modern Armenia and Azerbaigian»<sup>174</sup>: la contesa, esplosa con fervore negli ultimi anni del crepuscolo sovietico, è andata a rappresentare per l'appunto un *fil rouge* su cui si è interlacciata la secessione di entrambi i paesi dall'impero comunista; la sua rapida trasformazione da questione interna all'URSS a guerra aperta tra due stati indipendenti e la mancata risoluzione, con il persistere di un cessate il fuoco che non è riuscito a condurre verso un trattato di pace, ha dunque paradossalmente legato Erevan e Baku in una narrativa contemporanea unitaria, e ancor oggi in fase di svolgimento. Dato che sul *congelamento* di questo conflitto dipendono non solo il futuro delle parti in causa, ma in larga parte anche le politiche condotte da tutti gli attori regionali ed esterni che si sono ritagliati, o stanno cercando di ritagliarsi, una qualche influenza nel Caucaso Meridionale (Unione Europea compresa), cercheremo di vedere più da vicino le origini, l'escalation e il successivo stallo della contesa, con un breve sguardo alle soluzioni proposte e alla situazione attuale. Questo ci permetterà, più avanti nella trattazione, di capire quanto questo fattore potrà incidere nell'attuazione delle politiche di prossimità di Bruxelles verso l'Armenia, e del Partenariato Orientale in particolare.

### 3.2.1 Le origini del conflitto

Lo scontro tra Erevan e Baku circa lo status del Nagorno-Karabakh, un'enclave abitata prevalentemente da armeni ma giuridicamente appartenente all'Azerbaigian, è ritornato a rappresentare una seria preoccupazione per l'Unione Sovietica, e successivamente per la comunità internazionale, il 20 febbraio del 1988, data in cui i deputati armeni dell'omonima *oblast'*, per mezzo di una votazione locale, hanno chiesto al governo centrale di Mosca che la tutela politica e amministrativa del loro territorio venisse trasferita dalla Repubblica Socialista di Azerbaigian a

---

<sup>173</sup> Il nome dato all'enclave si compone di due parole: «Nagorno», che in lingua russa significa *montuoso*; mentre «Karabakh», un termine probabilmente di origine turco-persiana, starebbe per *giardino nero*.

<sup>174</sup> Cit. T. DE WAAL, *The Caucasus: an introduction*, Chapter 4 – *Armenia and Azerbaijan: an Intimate Quarrel*, Oxford University Press, 2010; p. 98.

quella più affine della vicina Armenia.<sup>175</sup> Sono iniziate così a riemergere con forza, dopo più di sessant'anni, tutte le contraddizioni e le incoerenze della c.d. *politica di territorializzazione delle identità etniche* portata avanti durante gli anni venti dal governo sovietico<sup>176</sup>. Risale proprio a quel periodo, infatti, la decisione dei bolscevichi di istituire nel 1923 una regione (e non una repubblica) autonoma a maggioranza armena (circa l'80%) all'interno dell'Azerbaigian, tracciandone i confini sulla carta in modo tale che non vi fosse alcuna contiguità con la Repubblica Socialista di Armenia.<sup>177</sup> Dietro questa scelta, tanto controversa quanto poco comprensibile (soprattutto se si tiene in considerazione che l'irredentismo del Nagorno-Karabakh aveva precedentemente portato alle armi già poco prima della riconquista sovietica<sup>178</sup>) si sono innestate tutte quelle dinamiche che negli ultimi anni della presidenza di Mikhail Gorbachev avrebbero dato il via a una spirale crescente di violenza e contrapposizione interetnica le cui conseguenze sono permase sino ai giorni nostri. Le richieste politiche iniziali fatte da Stepanakert hanno dato il via a una reazione a catena in cui il nazionalismo azero e quello armeno avrebbero immediatamente iniziato a polarizzarsi uno contro l'altro, soprattutto dopo il verificarsi dei brutali eventi del 28 febbraio 1988, quanto i pogrom contro la minoranza armena della città di Sumgait, organizzati in risposta alle migrazioni forzate di centinaia di azeri dal Nagorno Karabakh<sup>179</sup>, hanno cominciato a fare le prime vittime del conflitto e a mettere in moto un processo progressivo di pulizia etnica territoriale con esodi di massa da ambo le parti. Da qui si è aperta una crisi profonda che la stessa Unione Sovietica, ormai sempre più vicina al tramonto, non è riuscita a gestire. Il 13 gennaio 1990, il Fronte Popolare azero (il movimento che avrebbe poi guidato l'Azerbaigian indipendente) ha scatenato una seconda ondata di violenza contro la minoranza armena con altri pogrom nella capitale Baku, mettendo fine al contempo anche a qualsiasi tentativo di mediazione tra le parti da parte del Cremlino. Quello che stava avendo corso aveva ormai varcato la soglia della mera disputa territoriale di ordine politico per lasciare il passo a una profonda e radicata spaccatura, primariamente tra due etnie; e questo in un momento in cui sia azeri che armeni (forse per effetto delle nuove ideologie emancipatrici della *glasnost*' gorbacheviana<sup>180</sup>) si apprestavano a dar vita a quei movimenti nazionalistici che li avrebbero portati di lì a qualche anno a proclamare l'indipendenza da Mosca sotto la guida delle stesse organizzazioni che si sono formate proprio attorno alla disputa per il Nagorno-Karabakh.

---

<sup>175</sup> Cfr. B. LEVON ZEKIYAN, *La questione del Karabagh e l'Armenia indipendente*, in appendice all'edizione italiana di *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002; p. 521.

<sup>176</sup> Cfr. A. FERRARI, *Breve Storia del Caucaso*, pp. 95-99.

<sup>177</sup> Cfr. P. GAMAGHELYAN, *Intractability of the Nagorno-Karabakh Conflict: a Myth or a Reality?*, published on *Peace and Conflict Monitor Special Report*, University for Peace, Ciudad Colón, Costa Rica, July 2005; p. 4.  
<<http://www.monitor.upeace.org/documents/intractability.pdf>>

<sup>178</sup> Cfr. T. DE WAAL, *The Caucasus: an introduction*, Chapter 4 – *Armenia and Azerbaijan: an Intimate Quarrel*, Oxford University Press, 2010; p. 102.

<sup>179</sup> Cfr. *Ibid.* p. 111.

<sup>180</sup> Cfr. *Ibid.* p. 109.

### 3.2.2 **L'escalation: da questione interna a questione internazionale**

Durante gli ultimi mesi del 1991, con la secessione dell'Azerbaigian (31 agosto) e dell'Armenia (21 settembre), seguite dalla parallela, ma non riconosciuta, proclamazione di indipendenza del Nagorno-Karabakh, quella che era cominciata come una questione interna all'URSS andava a configurarsi come una guerra aperta tra due entità territoriali ormai autonome e distinte, attirando su di sé non solo le preoccupazioni della rifondata (ma più debole rispetto all'URSS) Federazione, ma altresì quelle degli altri attori regionali ed internazionali che andavano ad approcciarsi, per la prima volta, ad una regione sino ad allora preclusa e in fase di riassetto, come per l'appunto quella del Caucaso Meridionale. I primi mesi che seguirono l'implosione sovietica non portarono tuttavia immediatamente alla guerra vera e propria ma rappresentarono più che altro una fase intermedia di riorganizzazione sia per ciò che concerne la corsa agli armamenti, come anche gli equilibri politici interni. Quest'ultimo punto vale soprattutto per il nuovo governo dell'Azerbaigian, che a differenza dell'Armenia (in cui si è consolidata sin da subito la presidenza di Levon Ter-Petrosyan, ex militante del c.d. Comitato per l'autodeterminazione del Karabakh<sup>181</sup>), ha versato nell'instabilità politica durante tutto il prolungarsi del conflitto sino all'ascesa di Heydar Aliev alla guida del paese nel 1993. Nel Karabakh, invece, veniva eletto come primo presidente dell'enclave una figura che avrebbe avuto un ruolo chiave nel futuro dell'Armenia, Robert Kocharyan. L'incertezza, nel frattempo, permaneva però anche a Mosca, che nel tentativo di reinventarsi come principale interlocutore e potenza di riferimento nel suo ex impero, ha finito per abbandonare le iniziali tendenze pro-azere per schierarsi apertamente, già dalla fine del 1992, in favore di Erevan.<sup>182</sup>

Nel 1993 si apriva la fase più acuta del conflitto, con l'avanzare delle truppe armene (sostenute indirettamente da Mosca) verso l'occupazione non solo del Nagorno-Karabakh ma anche delle sette province azere limitrofe (Kelbajar, Agdam, Fizuli, Lachin, Kubatrly, Zangelan e Jebraïl) che avrebbero dovuto costituire, nell'ottica strategica armena, una c.d. fascia di sicurezza contro qualsiasi tentativo di riconquista da parte di Baku. L'appropriazione di suddetti territori ha avuto come diretta conseguenza la reazione, e quindi l'entrata in scena della vicina Turchia, che nella primavera del 1993 si schierava e prendeva le difese del vicino Azerbaigian, unendosi con questo in un embargo congiunto allo scopo di strozzare l'economia armena e far arretrare l'esercito dalle province occupate. La contrapposizione dell'asse *Mosca - Erevan* a quello *Ankara - Baku* dà l'idea di quanto una questione tra due stati pressoché piccoli si stava velocemente agganciando a potenze

---

<sup>181</sup> Il **Comitato per l'autodeterminazione del Karabakh** era un gruppo di militanti ed intellettuali armeni nato durante le prime avvisaglie tra le due repubbliche socialiste di Armenia e Azerbaigian e che appoggiava apertamente la lotta di Stepanakert per l'annessione all'Armenia. Da esso sarebbe poi sorto il c.d. **Movimento Pan - nazionale Armeno**, l'organizzazione politica del primo presidente armeno, Levon Ter-Petrosyan.

<sup>182</sup> Cfr. *Ibid.* p. 118.

maggiori con il rischio di innescare un conflitto su scala più ampia. Non è un caso, infatti, che proprio in questo momento hanno iniziato a intervenire le Nazioni Unite, che dalla fine di aprile iniziavano a mobilitarsi con l'adozione della Risoluzione 822, volta a condannare l'occupazione armena dal distretto azero di Kelbadjar e a riaffermare l'integrità territoriale dell'Azerbaijan, invitando le parti belligeranti a porre immediatamente fine alle ostilità.<sup>183</sup> L'intervento del Consiglio di Sicurezza, tuttavia, non riuscì a produrre il minimo effetto. La Ris. 822 fu infatti solo la prima di quattro risoluzioni<sup>184</sup> che si avvicendarono inutilmente lungo tutto il corso dell'anno. Scarsamente produttivo si rivelò, almeno durante questa fase, anche l'operato della CSCE (l'attuale OSCE, Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) che aveva cercato invano di creare una conferenza di pace in Bielorussia, per poi optare verso l'istituzione di un organismo per la mediazione, ossia il c.d. Gruppo di Minsk<sup>185</sup>, al cui vertice soprassedeva ancor'oggi una troika composta da tre nazioni (Francia, Stati Uniti e Russia). La pacificazione tra armeni ed azeri nella contesa per il Nagorno-Karabakh si è dimostrata dunque un'impresa certamente non facile, se non addirittura quasi impossibile. Il risultato è stata una guerra di logoramento che si sarebbe arrestata solo grazie all'intervento della diplomazia russa.

### 3.2.3 Il cessate il fuoco e il congelamento del conflitto

Il 12 Maggio 1994, il presidente azero Heydar Aliev veniva convinto dal diplomatico russo Vladimir Kazimirov (formalmente a nome del Gruppo di Minsk) a firmare un cessate il fuoco con la controparte armena.<sup>186</sup> La fine (almeno sulla carta) delle ostilità a livello militare, ciononostante, non ha portato con sé l'apertura di una rapida negoziazione per la pace e la risoluzione dei dissidi di base tra Erevan e Baku. Se da una parte, infatti, l'armistizio lasciava dietro di sé numerose vittime (tra i 25'000 e i 30'000 i morti) nonché quasi più di un milione tra rifugiati e sfollati<sup>187</sup>, dall'altro, ciò che è seguito alla guerra dopo il 1994 non è stato altro che il prolungarsi dello *status quo*, andando a confermare l'obiettivo vittoria dell'Armenia e la conseguente perdita dell'Azerbaijan

---

<sup>183</sup> Cfr. United Nation Security Council, **Resolution 822 (1993)**, 30<sup>th</sup> April 1993.

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/247/71/IMG/N9324771.pdf?OpenElement>>

<sup>184</sup> Si veda: United Nation Security Council, **Resolution 853 (1993)**, 29<sup>th</sup> July 1993,

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/428/34/IMG/N9342834.pdf?OpenElement>>;

United Nation Security Council, **Resolution 874 (1993)**, 14<sup>th</sup> October 1993,

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/557/41/PDF/N9355741.pdf?OpenElement>>;

e United Nation Security Council, **Resolution 884 (1993)**, 12<sup>th</sup> November 1993,

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/631/20/PDF/N9363120.pdf?OpenElement>>.

<sup>185</sup> Cfr. T. DE WAAL, *The Caucasus: an introduction*, Chapter 4 – *Armenia and Azerbaijan: an Intimate Quarrel*, Oxford University Press, 2010; p. 124.

<sup>186</sup> Cfr. *Ibidem* e C. FRAPPI, *Nagorno-Karabakh: il congelamento di un conflitto*, in ISPI Policy Brief, n° 32, Marzo 2006; p. 2; <[http://www.ispionline.it/it/documents/pb\\_32\\_2006.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/pb_32_2006.pdf)>

<sup>187</sup> Cfr. P. GAMAGHELYAN, *Intractability of the Nagorno-Karabakh Conflict: a Myth or a Reality?*, published on *Peace and Conflict Monitor Special Report*, University for Peace, Ciudad Colón, Costa Rica, July 2005; p.4.

non solo del Nagorno-Karabakh ma anche di tutte e sette le province occupate. Con il permanere della frattura tra le due etnie, si è venuta così ad affermare negli anni a seguire una situazione in cui quasi tutte le parti in causa (potenze regionali incluse) ne hanno direttamente o indirettamente fatto a loro modo le spese: mentre l'Azerbaigian si arricchiva (e si riarmava) grazie alle entrate petrolifere, l'Armenia si trovava ad affrontare una forte crisi energetica ed economica, precludendosi anche la possibilità di normalizzare i propri rapporti con Ankara (con la quale le frontiere rimanevano chiuse); allo stesso modo tanto la Russia quanto l'occidente si trovavano impossibilitate ad estendere le proprie influenze nella regione, in un gioco a somma zero che ancora oggi non ha visto né vincitori né vinti.

### 3.2.4 I tentativi di mediazione del Gruppo di Minsk

Nei diciotto anni trascorsi dall'entrata in vigore del cessate il fuoco, il ruolo di principale mediatore nella risoluzione della questione del Nagorno-Karabakh è stato permanentemente affidato al Gruppo di Minsk, che ha cercato a più riprese di far convergere le parti su un compromesso definitivo. Se da un lato, è possibile notare come l'operato continuativo dell'OSCE nel processo di pace sia riuscito a garantire una certa stabilità, mettendo a disposizione una triade fissa di interlocutori, dall'altro, si deve tuttavia constatare che esso non è riuscito a produrre ancora significativi risultati. Ognuno dei trattati di pace abbozzati e proposti che si sono avvicendati uno dopo l'altro<sup>188</sup> ha sempre finito, infatti, per concludersi con un palese insuccesso. Anche l'ultimo iter negoziale avviato con la conferenza OSCE di Madrid nel 2007, e proseguito tra Ilham Aliev e Serzh Sargsyan, non ha fatto altro che eclissare in più di un'occasione le speranze iniziali. I risultati di suddette trattative sono stati resi noti al pubblico per la prima volta il 10 Luglio 2008 durante il summit del G8 a L'Aquila. In tale occasione, per mezzo di dichiarazione congiunta fatta dai capi di stato del Gruppo di Minsk (Dimitri Medvedev, Barack Obama e Nicolas Sarkozy) è stata presentata la versione ufficiale dei c.d. **principi di Madrid**, ossia delle linee guida che dovrebbero sancire l'auspicato compromesso tra Erevan, Baku e Stepanakert, e che prevedono: (1) il ritorno dei territori che circondano il Nagorno-Karabakh al controllo dell'Azerbaigian; (2) il conferimento di in uno status provvisorio al Nagorno-Karabakh che possa garantire la sicurezza e il diritto all'autogoverno; (3) il mantenimento di un corridoio di comunicazione tra l'Armenia e il Karabakh; (4) il conferimento della scelta determinante lo status legale finale del Nagorno-Karabakh ad un

---

<sup>188</sup> Fra i negoziati di pace abortiti di più recente data vale la pena menzionare quelli della Conferenza di Key West proseguiti dal 2001 e il 2003 tra Robert Kocharyan e Heydar Aliev; e il Processo di Praga avviato nel maggio del 2004 ma dimostratosi fallace già dal febbraio 2006 con il deludente summit di Rambouillet. Cfr C. FRAPPI, *Nagorno-Karabakh: il congelamento di un conflitto*, in ISPI Policy Brief, n° 32, Marzo 2006; pp. 5-6.

referendum; (5) il diritto di tutti gli sfollati del conflitto a ritornare al loro luogo d'origine; e (6) l'attuazione di una missione di *peacekeeping*.<sup>189</sup>

### 3.2.5 La situazione attuale: una pace irraggiungibile?

Il processo inaugurato a Madrid, pariteticamente a quelli che lo hanno preceduto, sembra essersi diretto anch'esso verso una fase di stallo. Le ultime negoziazioni dell'estate del 2011 sotto la guida del presidente russo Dimitri Medvedev si sono infatti concluse in un nulla di fatto e hanno visto Baku e Erevan ritornare ad arroccarsi per l'ennesima volta sulle proprie vedute.<sup>190</sup> Per quanto i princîpi di Madrid possano apparire come uno degli accordi migliori tra quelli proposti sino ad oggi, essi non sono tuttavia riusciti a sormontare il delicato punto di attrito e di maggior dissidio che da lungo tempo persiste a far arretrare l'Azerbaigian dall'accettare un qualsivoglia accordo, ossia quale status giuridico dovrebbe essere conferito in ultima istanza al Nagorno-Karabakh. In effetti, come è stato fatto notare, la possibilità di un ritorno dell'enclave armena sotto la sovranità azera, inclusa la restituzione della provincia di Lachin (che funge da collegamento territoriale con l'Armenia), non è mai stata posta come un'alternativa intraprendibile<sup>191</sup>, lasciando quindi intendere che nella migliore delle ipotesi l'Azerbaigian dovrebbe rinunciare alla propria integrità territoriale. L'approccio adottato con il processo di Madrid, in modo simile a quello di Praga, ha effettivamente cercato di procrastinare questo delicato punto programmando un referendum a data da destinarsi, andando dunque a glissare sulla questione più spinosa, che in fin dei conti non viene affatto risolta, dacché: per prima cosa non propone una soluzione convincente all'antinomia giuridica tra il diritto degli abitanti del Karabakh all'autodeterminazione e quello dell'Azerbaigian alla preservazione della propria integrità territoriale<sup>192</sup>, e in secondo luogo non si tiene in debita considerazione la natura del referendum stesso. A detta della parte armena, infatti, questo dovrebbe riguardare solo gli abitanti dell'enclave, mentre per il governo di Baku la decisione dovrebbe essere affidata alla totalità della

---

<sup>189</sup> Cfr. *Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight*, 10<sup>th</sup> July 2009.

<[http://www.mfa.am/u\\_files/file/statementseng\(1\).pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/statementseng(1).pdf)>

<sup>190</sup> Cfr. T. DE WAAL, *The Conflict of Sisyphus – The elusive search for resolution of the Nagorno-Karabakh dispute*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; p. 138.

<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>

<sup>191</sup> Cfr. S. MINASYAN, *Nagorno-Karabakh After Two Decades of Conflict: Is Prolongation of the Status Quo Inevitable?*, in *Caucasus Institute Research Papers*, Issue 2, August 2010, Yerevan. p. 19.

<[http://www.c-i.am/wp-content/uploads/2011/02/CI\\_RP\\_2-eng.pdf](http://www.c-i.am/wp-content/uploads/2011/02/CI_RP_2-eng.pdf)>

<sup>192</sup> La risoluzione della questione dello status nel Nagorno-Karabakh è infatti resa più ostica proprio perché essa va a toccare una delle principali contraddizioni del diritto internazionale, ossia quella tra il **principio dell'autodeterminazione dei popoli** (più favorevole alle posizioni del Nagorno-Karabakh) e il **principio del mantenimento dell'integrità territoriale** (più favorevole alle richieste dell'Azerbaigian).

popolazione dell'intero stato azero; una posizione tra l'altro legittimata dalla stessa Costituzione dell'Azerbaijan, che all'articolo 3 prevede espressamente questo vincolo per la validità del voto.<sup>193</sup>

Relativamente invece alle vedute dell'Armenia sulla questione esse appaiono, a nostro giudizio, piuttosto ambigue. Se da un lato, l'invasione armena dell'enclave e dei territori azeri (come anche il mantenimento dello *statu quo*) sia stata giustificata da eventi che sono indubbiamente stati fonte di preoccupazione per l'incolumità degli armeni del Karabakh, dall'altro, non appare ancora chiaro se l'occupazione sia da intendersi come quanto espresso in numerose occasioni dai vari leader armeni, vale a dire un'azione motivata da un sentimento di fratellanza verso gli abitanti dell'enclave, oppure di un reale tentativo di annessione. Le motivazioni che di spingono a dubitare su queste sfumature in effetti ci sono: (1) innanzitutto, dopo un ventennio dall'esplosione del conflitto, nessuno dei governi armeni non ha mai provveduto a riconoscere ufficialmente l'indipendenza del Nagorno-Karabakh come entità statale autonoma; (2) in secondo luogo, l'ascesa al potere della c.d. *élite del Karabakh* tra le più alte schiere governative armene ha inserito un legame politico di forte continuità che ha visto succedersi dal 1999 ad oggi due presidenti come Kocharyan e Sargsyan provenienti dalla stessa enclave<sup>194</sup>; (3) in terzo luogo, va ricordato che le richieste originarie fatte dalla regione autonoma di Stepanakert nel 1988 al governo sovietico non chiedevano solo la secessione dalla R.S.S. di Azerbaijan, ma anche l'annessione alla R.S.S. di Armenia; (4) in quarto luogo, infine, non va affatto sottovalutato il valore storico, culturale e psicologico che il Nagorno-Karabakh rappresenta per la popolazione armena nella sua accezione più vasta, diaspora compresa.

Non va dimenticato infatti che la vittoria contro Baku e l'acquisizione del controllo militare sul Karabakh (e quindi di una regione che è sempre stata di fondamentale importanza per la formazione e la preservazione dell'identità armena) è stata, e viene ancora, vissuta come una sorta di rivincita morale contro i popoli turchi<sup>195</sup>, come se la perdita territoriale inflitta negli anni novanta all'Azerbaijan stesse a controbilanciare tanto la perdita dell'*Armenia storica* subita per mano della Turchia quanto lo stesso genocidio del 1915-18. Va anche detto, tuttavia, che l'enclave detiene un valore storico culturale non solo per il nazionalismo armeno, ma anche per quello azero, e questo soprattutto per la città, oramai semi-disabitata, di Shusha (situata ad alcuni chilometri a sud di Stepanakert) che nel corso dei secoli è stata un punto di riferimento tanto per gli armeni quanto per

---

<sup>193</sup> Cfr. A.A.V.V., *Nagorno-Karabakh : risking war*, in in *International Crisis Group Europe Report*, n° 187, 14<sup>th</sup> November 2007; p.5. <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/187\\_nagorno\\_karabakh\\_risking\\_war.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/187_nagorno_karabakh_risking_war.pdf)>

<sup>194</sup> La penetrazione di influenti figure del Karabakh nella politica dell'Armenia ha provveduto ad aumentare la percezione di unitarietà e complementarità tra le due popolazioni, a tal punto che, dopo l'elezione di Robert Kocharyan e Serzh Sargsyan si è diffusa nel paese l'asserzione (presumibilmente satirica) " il Karabakh ha occupato l'Armenia". Cfr. . DE WAAL, *The Conflict of Sisyphus – The elusive search for resolution of the Nagorno-Karabakh dispute*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; pp. 143-144.

<sup>195</sup> Cfr. P. GAMAGHELYAN, *Intractability of the Nagorno-Karabakh Conflict: a Myth or a Reality?*, published on *Peace and Conflict Monitor Special Report*, University for Peace, Ciudad Colón, Costa Rica, July 2005; p.2.

le comunità azere che l'hanno abitata dai tempi del khanato persiano del Nagorno-Karabakh fino agli esodi pre-bellici del 1988.<sup>196</sup> Alla luce dell'intersecarsi di questa doppia valenza culturale, è comprensibile quindi quanto un'eventuale rinuncia sia sempre apparsa come un'opzione di per sé non negoziabile per entrambi i contendenti, che dalla firma dell'armistizio ad oggi non hanno smesso di portare avanti una reciproca corsa agli armamenti in vista di un secondo conflitto.

L'Azerbaijan, in particolare, ha approfittato degli ingenti introiti derivanti dal settore energetico per incrementare esponenzialmente il proprio arsenale bellico, che oggi risulta numericamente superiore a quello armeno sia a livello di soldati dispiegati che a livello di armi e di equipaggiamento militare<sup>197</sup>, a tal punto che si è diffusa in ambito accademico la previsione secondo cui un tentativo di riconquista da parte di Baku avrebbe potuto avvenire attorno al 2012, anno in cui la produzione azera dovrebbe diminuire, inducendo quindi il governo di Aliev ad usare una retorica nazionalista più dura allo scopo di aizzare una seconda guerra nel tentativo di distogliere la popolazione dalla crisi economica.<sup>198</sup> Che questo scenario si possa tramutare in realtà, tuttavia, appare oggi alquanto improbabile, e questo non solo in considerazione dei timori azeri di un massiccio intervento di Mosca (timori che dopo la guerra russo-georgiana del 2008 possono ritenersi giustificati), ma soprattutto a ragione dei danni che la guerra potrebbe comportare per l'economia di Baku, e anche senza l'intervento della Russia: basterebbero infatti pochi missili Elbrus (di cui Erevan dispone) per fare tabula rasa dei principali impianti militari, energetici e produttivi dell'Azerbaijan<sup>199</sup> e mettere fine alla fonte primaria di ricchezza del paese. Contrariamente agli intenti bellici manifesti (che sono da interpretare per quello che sono, ossia uno strumento politico interno diretto ad assicurare il consolidamento del governo in carica, e anche uno strumento esterno utile ad ottenere vantaggi durante le trattative con l'Armenia) la soluzione militare, a ben vedere, potrebbe sancire la fine di Aliev in tempi minori di quanto possa fare il malcontento popolare. Queste osservazioni non significano però che il rischio di una guerra sia basso o assente: la linea di confine è stata, ed è tuttora, oggetto di continue schermaglie armate, che sebbene isolate potrebbero degenerare da un momento all'altro in una situazione fuori controllo. Un fattore questo che rende impellente e necessario (ben più dello status del Karabakh) il dispiegamento immediato di una missione di peacekeeping; un'eventualità che tra l'altro risulta di difficile attuazione in quanto vincolata agli altri princîpi di Madrid.

---

<sup>196</sup> Cfr. T. DE WAAL, *The Caucasus: an introduction*, Chapter 4 – *Armenia and Azerbaijan: an Intimate Quarrel*, Oxford University Press, 2010; pp. 103-104.

<sup>197</sup> Cfr. S. MINASYAN, *Nagorno-Karabakh After Two Decades of Conflict: Is Prolongation of the Status Quo Inevitable?*, in *Caucasus Institute Research Papers*, Issue 2, August 2010, Yerevan. p. 43.

<sup>198</sup> Cfr. A.A.V.V., *Nagorno-Karabakh: risking war*, in *International Crisis Group Europe Report*, n° 187, 14<sup>th</sup> November 2007; pp.8-11.

<sup>199</sup> Cfr. S. MINASYAN, *Nagorno-Karabakh After Two Decades of Conflict: Is Prolongation of the Status Quo Inevitable?*, in *Caucasus Institute Research Papers*, Issue 2, August 2010, Yerevan. p. 52-53

### 3.3 L'economia dell'Armenia: il declino della *tigre caucasica*?

Secondo alcuni esperti<sup>200</sup>, il percorso economico compiuto dall'Armenia dall'indipendenza ai giorni nostri potrebbe essere frazionato, per comodità di studio, in tre periodi ben distinti che ricalcano tra l'altro i mandati dei tre presidenti a capo della nazione:

- (1) la prima fase, quella del *progresso post-transizione* e della *disintegrazione* del modello economico comunista (1991-1999 / presidenza di Levon Ter-Petrosyan);
- (2) la seconda fase, segnata da una *stagnazione qualitativa* e dalla *ricostruzione* economica (2000 – 2007 / presidenza di Robert Kocharyan);
- (3) e la terza fase, quella del periodo attuale e delle ripercussioni della *crisi economia mondiale* sull'economia nazionale (2008 – oggi; presidenza di Serzh Sargsyan).

Prendendo spunto da questa partizione passeremo ora a tracciare un quadro sintetico del percorso di sviluppo e crescita economica che la piccola nazione caucasica ha sperimentato nel suo primo ventennio di vita. Nel fare questo verrà al contempo posta un'enfasi maggiore sulla situazione odierna e sulle debolezze genetiche del sistema armeno, che impediscono tuttora a questo paese di poter esprimere e sfruttare al massimo le sue potenzialità e altresì di riuscire a difendersi dalle intemperie della crisi economica globale.

#### 3.3.1 La prima fase: il passaggio al sistema capitalista (1991-1999)

Gli anni novanta hanno visto la giovane repubblica armena entrare nello scenario mondiale in una situazione economica disastrosa, come del resto è accaduto in quel periodo a tutte le neonate nazioni dell'ex Unione Sovietica. Il repentino passaggio da un sistema di pianificazione e organizzazione economica stato-centrico di matrice comunista al libero mercato capitalista globalizzato ha comportato nell'immediato serie conseguenze su una nazione come l'Armenia, che per quanto più piccola e priva di significative risorse energetiche rispetto alle altre sorelle sovietiche, aveva comunque beneficiato durante il periodo pre-indipendenza di un discreto benessere economico dovuto sia al settore industriale che alla ricerca scientifica<sup>201</sup> e in particolare a quella nel settore tecnologico e informatico, in cui la pluridecennale esperienza armena vantava un

---

<sup>200</sup> Cfr. D. GRIGORIAN, *FPC Briefing: Armenia's Economy since independence*, The Foreign Policy Centre, London, 2011; pp. 1-4. <<http://fpc.org.uk/fsblob/1426.pdf>> e A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; pp. 194 - 195. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>

<sup>201</sup> Cfr. A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*; p. 199.

progresso tale da farle valere l'appellativo di *Silicon Valley dell'Unione Sovietica*.<sup>202</sup> Dal 1991 in poi, il paese si è trovato impantanato in una pesante crisi economica, sulla quale sono venuti ad aggiungersi anche eventi di forza maggiore, primo fra tutti il conflitto per il Nagorno-Karabakh, che a partire dal 1993 aveva comportato la chiusura a tempo indeterminato delle frontiere sia con Baku che con Ankara. Lo strangolante embargo economico, perdurando anche negli anni post-bellici, ha privato infatti Erevan, da una parte, dei vantaggi strategici della vicinanza di un paese come l'Azerbaijan, produttore ed esportatore di idrocarburi nonché nazione-ponte verso i giacimenti dell'Asia centrale, e dall'altra della possibilità di sviluppare relazioni commerciali proficue con la Turchia. L'assenza di queste condizioni favorevoli (che avrebbero certamente, se non aiutato, almeno reso il passaggio all'economia di mercato meno traumatico) ha spinto l'Armenia a ricercare a metà degli anni novanta soluzioni di altra natura, che, come vedremo, sebbene siano riuscite gradualmente a risollevare il paese nel primo decennio del ventunesimo secolo, non si sono dimostrate altrettanto capaci di garantirne il successo in quello seguente.

Quando nel 1994 la guerra per il Nagorno-Karabakh si è conclusa con l'entrata in vigore del cessate il fuoco, Erevan ha potuto concentrarsi maggiormente sulle proprie strategie economiche. Già a partire da quell'anno, con i primi deboli segnali di crescita, il paese ha provveduto così a ricostruire le basi del proprio assetto economico procedendo, in linea con quanto indirettamente avviato già all'indomani del distacco da Mosca, a far piazza pulita del vecchio sistema economico attraverso un processo di privatizzazione degli impianti, delle imprese e delle terre statali, al quale veniva affiancata anche un'aggressiva e controversa riforma agricola<sup>203</sup>, che a ragione di una redistribuzione alquanto rapida e disorganizzata dei terreni è stata foriera di un diffuso malcontento tra i contadini del paese.<sup>204</sup> Allo stesso tempo anche le privatizzazioni delle piccole e medie imprese venivano messe all'opera e gestite in maniera piuttosto iniqua, lasciando che queste divenissero proprietà di una nuova ristretta classe di oligarchi fortemente legati alle autorità governative<sup>205</sup>, una situazione che ha posto le basi per quel divario sociale (tanto diffuso nei paesi post-sovietici) tra i nuovi ricchi e le restanti fasce della popolazione in condizione di crescente povertà. Per quanto questa radicale transizione economica sia stata difficile da affrontare per la stragrande maggioranza della popolazione, essa è riuscita a dare già dalla metà degli anni novanta i primi segnali di ripresa, grazie soprattutto ai nuovi settori trainanti, fra cui quello energetico (principalmente la produzione

---

<sup>202</sup> Cfr. American Chamber of Commerce in Armenia (AmCham) Official Website, *Armenia Economy by Sectors, Information Technology*. <<http://www.amcham.am/index.cfm?objectid=AA013480-4084-11DE-90400003FF3452C2>>

<sup>203</sup> Cfr. A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*; pp. 195-196.

<sup>204</sup> Cfr. V. HAYKAZYAN & J. PRETTY, *Sustainability in Armenia: New Challenges for the Agricultural Sector*, in Centre for Environment and Society Occasional Paper 2006-1, January 2006, University of Essex, Colchester; p. 6. <[http://www.essex.ac.uk/ces/occasionalpapers/Sustainability\\_in\\_Armenia\\_FINAL.pdf](http://www.essex.ac.uk/ces/occasionalpapers/Sustainability_in_Armenia_FINAL.pdf)>

<sup>205</sup> Cfr. D. GRIGORIAN, *FPC Briefing: Armenia's Economy since independence*; pp. 1-2.

elettrica della centrale nucleare di Metsamor), quello dei trasporti e delle comunicazioni, nonché il settore edilizio<sup>206</sup>, destinato ad assumere un ruolo fondamentale nel boom economico degli anni 2000.

### 3.3.2 La seconda fase: gli anni della *Tigre Caucasica* (2000 – 2007)

Agli inizi di questo secolo, la lenta ripresa economica armena si apprestava a passare verso una fase di stabilizzazione destinata a produrre un vero e proprio boom economico: a partire dal 2001 e per quasi tutto il decennio il paese ha registrato tassi sostenuti di crescita a doppia cifra del Prodotto Interno Lordo. Significativo, a tal proposito, è stato proprio il fatto che nel 2007 uno studio della Banca Mondiale abbia paragonato lo sviluppo del caso armeno in questo periodo a quello sperimentato dalle grandi potenze asiatiche, arrivando ad affibbiare alla piccola repubblica post-sovietica l'appellativo di *tigre caucasica*<sup>207</sup>. In questi anni, in effetti, l'Armenia ha raccolto i frutti delle scelte compiute nel periodo precedente, procedendo più speditamente nel proprio processo di liberalizzazione e sfruttando le somme elargite dagli aiuti internazionali e i contributi (spesso sotto forma di investimenti) provenienti dalla diaspora, nonché le c.d. *remittances* (ossia il denaro dei lavoratori armeni emigrati all'estero e spedito alle famiglie) che venendo principalmente iniettate nel settore dell'edilizia, hanno trasformato quest'ultimo nel motore trainante dello sviluppo economico. Cionondimeno, se da un lato questa crescita record ha portato con sé una discreta stabilità economica connotata da tassi di inflazione accettabili, un debito pubblico in continua discesa, una diminuzione (anche se non eclatante) del tasso di povertà e un sistema bancario molto più stabile che in passato<sup>208</sup>, dall'altro, essa non è riuscita a valorizzare quanto ottenuto, preferendo agganciarsi a un modello economico che, sebbene proficuo, si è rivelato sempre più un modello tendente alla stagnazione<sup>209</sup>: trattandosi, per l'appunto, di un sistema economico troppo dipendente dagli introiti esterni, l'incapacità di destinare quest'ultimi a settori diversi da quello edilizio, ha di fatto prodotto sì una crescita sostenuta ma che in fin dei conti ha interessato primariamente un settore soltanto e non l'intera attività economica aggregata del paese. Se si comparano gli indici relativi a questo periodo di 8 anni è possibile infatti notare come alla crescita economica non sia corrisposto un

---

<sup>206</sup> Cfr. A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*; p. 200.

<sup>207</sup> Cfr. A.A.V.V., *The Caucasian Tiger: Sustaining Economic Growth in Armenia*, The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington D.C., 2007. Per il testo integrale: <[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/28/000020953\\_20070328154638/Rendered/PDF/392500AM0Cauca101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/28/000020953_20070328154638/Rendered/PDF/392500AM0Cauca101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf)>

<sup>208</sup> Cfr. A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*; p. 202.

<sup>209</sup> Cfr. D. GRIGORIAN, *FPC Briefing: Armenia's Economy since independence*; p. 2.

miglioramento paritetico nella situazione complessiva del paese che è stato di fatto incapace di risolvere le deficienze insite nel sistema stesso, in primis i problemi derivanti da un mercato nero ancora molto diffuso, il persistere di un alto grado di monopolizzazione e di forti legami tra la classe politica e le principali imprese del paese, come anche le difficoltà mai superate nel riuscire a tramutare un sistema economico troppo vincolato alle importazioni in un mercato più competitivo a livello internazionale e quindi capace di controbilanciare la dipendenza con un aumento maggiore delle proprie esportazioni.

### **3.3.3 La terza fase: la crisi economica globale (dal 2008 a oggi)**

Il *boom economico* si è sviluppato poggiando su basi obiettivamente fragili e sulla sua durata ha inciso anche la presenza nei mercati mondiali di un clima che sino al 2008 poteva dirsi tendenzialmente favorevole: un fattore che non va sottovalutato se si tiene conto che proprio negli anni del boom l'Armenia ha provveduto a potenziare il proprio legame e a uniformare la propria legislazione alle principali organizzazioni internazionali, fra cui va a ragione menzionata l'adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio nel 2003. Quando, tuttavia, quello stesso clima economico propizio è venuto a mancare (con l'esplosione della bolla speculativa immobiliare negli Stati Uniti e l'espandersi della crisi economica mondiale, mercati emergenti compresi) tutte le contraddizioni del sistema economico armeno sono venute alla luce. Sebbene un giudizio su quanto sia avvenuto, e sta avvenendo tutt'ora (2012), possa risultare relativamente precoce, è tuttavia apparso indubbio che in un contesto come quello contemporaneo, caratterizzato da una forte globalizzazione, anche un'economia situata alla periferia del mondo come quella armena avrebbe subito gli effetti di quanto si stava ripercuotendo nei mercati centrali. Nel 2008, per quanto gli indici di crescita siano apparsi sommariamente positivi per Erevan, essi hanno rappresentato un primo segnale d'allarme: la crescita del PIL ha iniziato a rallentare (dal + 13,7% del 2007 si è passati a un più modesto + 6,9%)<sup>210</sup> con un calo percentuale che anticipava il crollo registratosi l'anno seguente. Se, infatti, l'arretramento del PIL nel 2008 è imputabile in parte all'impatto diretto dei primi effetti della crisi globale (diminuzione degli investimenti, delle esportazioni e delle entrate reali), la vertiginosa diminuzione del 2009 (-14,1%)<sup>211</sup> è stata dovuta primariamente (circa l'80%) al crollo del solo settore edilizio<sup>212</sup>, il quale si è trovato in estrema difficoltà proprio nel momento in

---

<sup>210</sup> Fonte dati: Banca Mondiale. <<http://data.worldbank.org/country/armenia>>

<sup>211</sup> Cfr. *Ibidem*

<sup>212</sup> Cfr. *globalEDGE.msu.edu*, International State Centre of the Michigan State University website, Global Insights, Armenia, Economy; <<http://globaledge.msu.edu/Countries/Armenia/Economy>>

cui le *remittances*, per colpa della crisi, hanno cominciato a pervenire in misura nettamente inferiore rispetto agli anni precedenti.<sup>213</sup>

Sebbene quanto avvenuto abbia dimostrato ampiamente che l'economia del paese non può reggersi a lungo affidandosi in misura eccessiva alle entrate esterne, la soluzione adottata dalla classe dirigente non si è tutt'al più discostata di molto dalle politiche economiche del passato, e la risposta alla crisi si è concretizzata in un massiccio (ma effimero) stimolo fiscale sovvenzionato in buona parte da nuovi aiuti provenienti dalle istituzioni finanziarie internazionali, cosa che ha concorso ad aumentare ulteriormente il debito pubblico trascinandolo a livelli non molto lontani dalla soglia di rischio *default* per i paesi emergenti<sup>214</sup>; e questo in un contesto in cui la recessione economica mondiale ha cominciato ad aggravarsi con l'esplosione della crisi dei debiti sovrani nella vicina Unione Europea (con tutti i rischi che i tumulti finanziari di quest'ultima potrebbero comportare per i suoi partner commerciali, Armenia compresa).

Oggi, dopo la fase del *boom economico*, il paese sembra dunque trovarsi in grande difficoltà: i tassi di crescita del PIL registrati negli ultimi due anni, anche se positivi (+2,1 % nel 2010 e + 4,6% nel 2011)<sup>215</sup>, sono risultati troppo modesti per parlare di una vera e propria ripresa e gli indici complessivi sembrano riportare l'immagine di un'economia che si è già avviata verso la piena stagnazione, con tassi di inflazione, disoccupazione e povertà in rialzo<sup>216</sup>, ma soprattutto con un estremo bisogno di riforme strutturali. Basti pensare che proprio su questi presupposti *Forbes Magazine*, nella primavera del 2011, ha inserito l'Armenia al secondo posto tra le dieci peggiori economie del mondo, evidenziando altresì l'emergere di potenziali difficoltà negli anni a venire<sup>217</sup>: se i tassi di crescita continueranno ad essere bassi (se non addirittura negativi) l'economia nazionale risentirà più pesantemente degli effetti del proprio isolamento, e in particolare di quello politico. Qualora, infatti, la situazione economica tendesse a peggiorare (e qualora il governo non si preoccupasse di risanare il mercato nazionale, almeno con l'applicazione di misure volte ad indebolire il peso delle oligarchie monopolistiche e a diversificare le proprie fonti di ricchezza) l'Armenia potrebbe ritrovarsi obbligata a risolvere i propri problemi con l'Azerbaigian e la Turchia al fine di far cessare l'embargo, e questa volta in una posizione che, alla luce delle difficoltà attuali, sarebbe certamente di netto svantaggio rispetto al passato.

---

<sup>213</sup> Cfr. A. WALKER, *Armenia's business environment: Sound legislative framework, poor implementation*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p. 28.

<sup>214</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia: Averting an Economic Catastrophe*; report published by Policy Forum Armenia, February 2012; p.6. <[http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa\\_uploads/PFA\\_Crisis\\_Special\\_Report.pdf](http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa_uploads/PFA_Crisis_Special_Report.pdf)>

<sup>215</sup> fonte dati: CIA, *The World Factbook*, Armenia. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>>

<sup>216</sup> Cfr. A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*; pp. 208-209.

<sup>217</sup> Cfr. D. FISHER, *The World's Worst Economies*, in *Forbes Magazine* official website, 5<sup>th</sup> May 2011. <<http://www.forbes.com/sites/danielfisher/2011/07/05/the-worlds-worst-economies/>>

Grafico 3.1- Crescita (in percentuale) del PIL dell'Armenia dall'indipendenza ad oggi  
(fonte dati e grafico: database della Banca Mondiale)

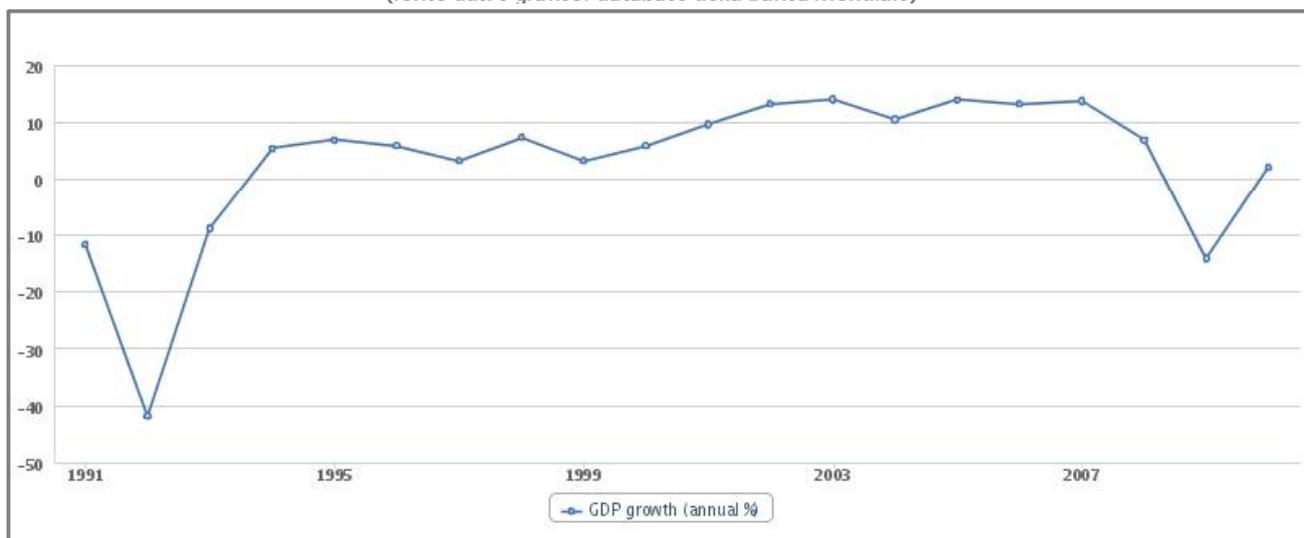


Grafico 3.2 - Differenziale in conto di bilancio tra importazioni ed esportazioni della Repubblica di Armenia per il periodo 1997-2010 (fonte dati e grafico: database della Banca Mondiale; i valori sono espressi in milioni di dollari americani)

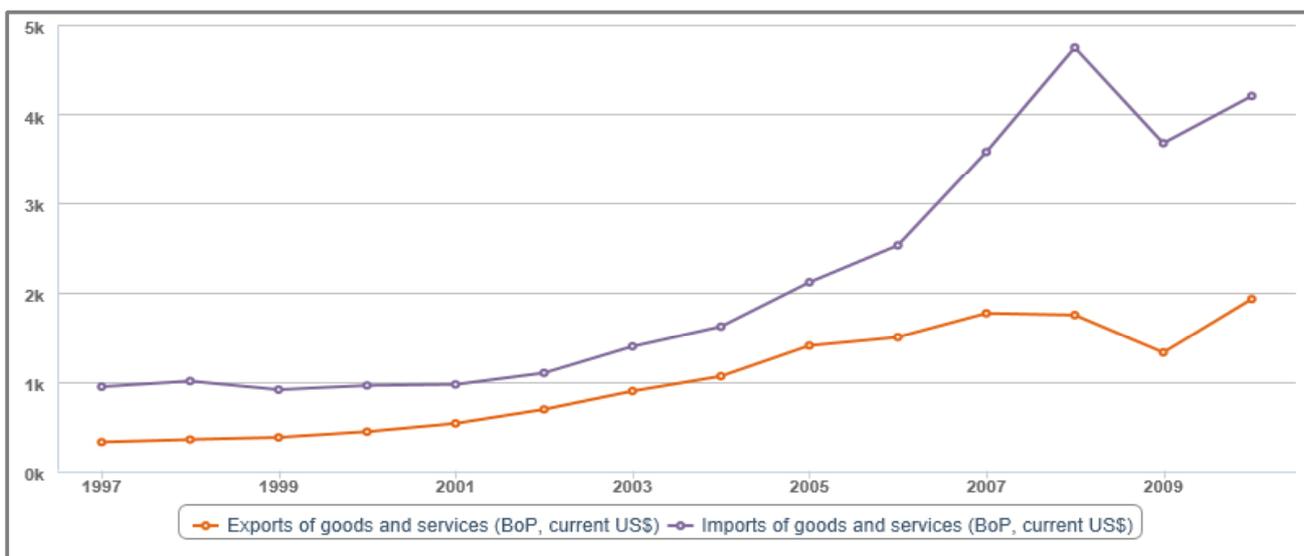


Grafico 3.3 - Deficit di bilancio della Repubblica di Armenia per il periodo 1997 - 2010  
(fonte dati e grafico: database della Banca Mondiale; i valori sono espressi in milioni di dollari americani)

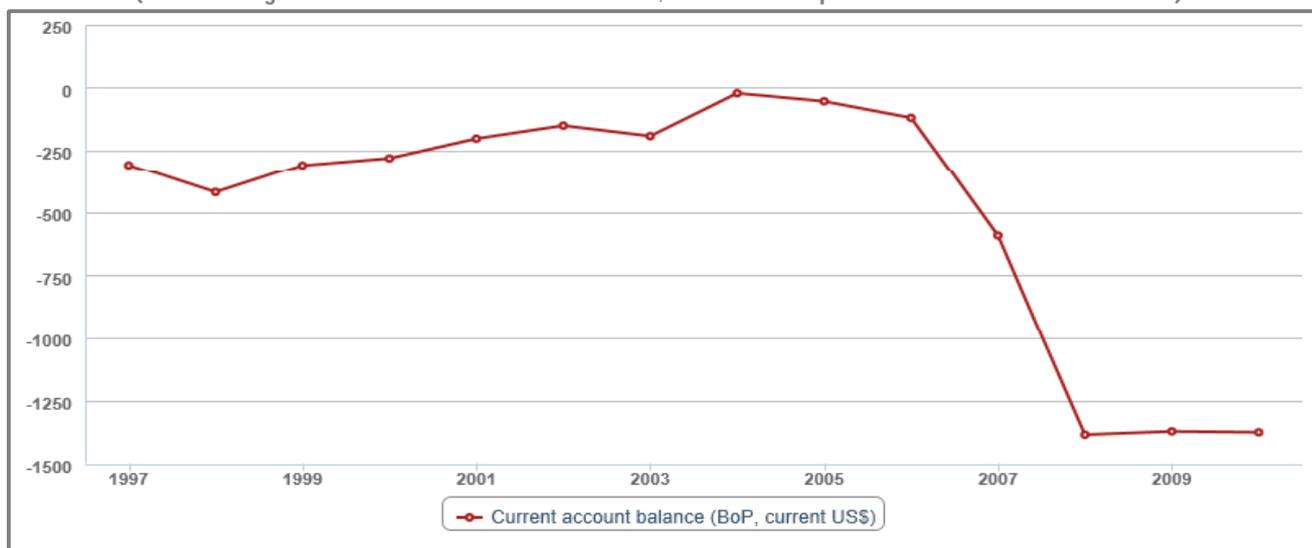


Grafico 3.4 – Tasso percentuale di Inflazione nella Repubblica di Armenia per il periodo 1997 – 2010  
(fonte dati e grafico: database della Banca Mondiale)



### 3.4 La sicurezza energetica e l'irrinunciabile scelta nucleare

Nei primi anni novanta, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, l'Armenia ha dovuto affrontare come diretta conseguenza del suo distacco dall'Unione Sovietica una pesante crisi economica, dalla quale l'unica via di fuga intraprendibile è stata quella di adattarsi alle regole del liberismo capitalista di fine secolo. Se, da un lato, questa forma di transizione ha interessato e colpito in linea di massima tutti i paesi della CSI, dall'altro, per alcuni di questi, l'indipendenza ha portato con sé delle complicazioni supplementari che sono andate a configurare il raggiungimento di una breve ripresa economica come un traguardo più ostico da raggiungere nel breve periodo; e questo in particolare quando, ad indipendenza ottenuta, si è presentato il problema di come soddisfare il proprio fabbisogno energetico interno ora che non c'era più Mosca a gestire e ad assicurare la ridistribuire collettiva della produzione di idrocarburi tra le quindici ex sorelle. Quelle fra queste che ospitavano parte dei giacimenti nel proprio territorio (quali l'Azerbaijan e il Kazakistan, ad esempio) sono venute a trovarsi in una posizione agevolata in quanto ora potevano gestire autonomamente le proprie risorse nonché assicurarsi maggiori entrate dagli eventuali contratti per l'esportazione. Quelle invece che erano prive di risorse energetiche e che sino ad allora avevano fatto funzionare la propria produzione industriale affidandosi alle sorelle produttrici, si sono ritrovate a far fronte a una pesante ed acuta crisi energetica, come è stato proprio il caso della neonata repubblica armena.

L'insorgere di un nuovo contesto politico nel Caucaso Meridionale e i conflitti che questo processo ha portato con sé hanno posto infatti Erevan in una situazione alquanto disagiata, e questo non solo a causa delle conseguenze penalizzanti che la guerra con il vicino Azerbaijan

(paese produttore e canale d'accesso alle risorse del Mar Caspio e dell'Asia Centrale) comportavano per la sopravvivenza energetica della nazione, ma altresì perché l'implosione sovietica è occorsa proprio in un periodo in cui lo stesso settore energetico armeno era da poco entrato in una fase di profonda revisione. Durante l'ultimo periodo sovietico, per l'appunto, l'Armenia era riuscita a controbilanciare la propria carenza di risorse divenendo, a partire dalla fine degli anni settanta, un importante esportatore di energia elettrica per le repubbliche limitrofe, grazie alla costruzione di una centrale nucleare<sup>218</sup> nei pressi di Metsamor<sup>219</sup>, un piccolo centro abitato della provincia di Armavir, situato a circa una ventina di chilometri dal confine con la Turchia. Il ruolo che Erevan era venuta ad assumere in seguito alla costruzione di detto complesso, tuttavia, è stato messo in seria discussione già a partire dal dicembre del 1988, quando il verificarsi di un devastante terremoto di magnitudo 6,8 nelle vicinanze di Spitak aveva posto il problema della pericolosità che un'eventuale scossa sismica di potenza superiore potesse comportare per la sicurezza della centrale e quindi per la sopravvivenza della repubblica armena stessa<sup>220</sup>; di qui la decisione immediata, da parte delle autorità locali, di disattivare i due reattori della centrale<sup>221</sup> e di trasferire l'onere della produzione alle centrali termoelettriche di Hrazdan ed Erevan, che grazie ai rifornimenti garantiti di combustibile importati dalle altre aree dell'URSS (via Georgia e Azerbaigian) potevano cionondimeno sopperire al fabbisogno interno.<sup>222</sup>

Interrompere l'attività del più importante dei propri impianti di generazione elettrica (su cui faceva affidamento circa il 40% del consumo della popolazione e dell'industria armena)<sup>223</sup> negli anni del tramonto dell'Unione Sovietica e dell'insorgere delle prime avvisaglie di guerra con Baku per il Nagorno-Karabakh si è però rivelata una scelta che avrebbe, nel giro di poco tempo, messo in

---

<sup>218</sup> La centrale nucleare di Metsamor si compone di due unità di generazione: il primo reattore è entrato in funzione nel dicembre 1976 mentre il secondo nel dicembre 1979. Cfr. A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997; p. 256. <[www.nei.org/filefolder/soviet\\_plant\\_source\\_book.pdf](http://www.nei.org/filefolder/soviet_plant_source_book.pdf)>

<sup>219</sup> Cfr. S. GRIGORYAN & A. SAULIUC, *Energy Security in Armenia*, in I. CHIFU, A. SAULIC & B. NEDEA, *Energy Security Strategies In The Wider Black Sea Region*, Center For Conflict Prevention and Early Warning, Bucarest, 2010; p. 325. <<http://www.cpc-ew.ro/pdfs/se.pdf>>

<sup>220</sup> Per ciò che concerne il periodo qui considerato, vale la pena ricordare che pochi anni prima del terremoto di Spitak l'Unione Sovietica era stata colpita da uno dei più gravi incidenti nucleari mai occorsi nella storia umana quando, il 26 Aprile del 1986, l'esplosione del reattore della centrale nucleare di Cernobyl (in Ucraina) aveva riportato in auge nell'opinione pubblica mondiale le problematiche dell'effettiva sicurezza di questo tipo di impianti per la produzione di energia elettrica. Non sarebbe dunque errato considerare (proprio a ragione di questa vicinanza temporale) che le preoccupazioni circa la sicurezza della centrale di Metsamor sorte all'indomani del terremoto di Spitak abbiano in una certa misura risentito anche di quanto avvenuto in Ucraina.

<sup>221</sup> Il primo reattore è stato disattivato nel febbraio 1989, il secondo nel mese successivo. Cfr. A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997; p. 251.

<sup>222</sup> Cfr. S. SARUKHANYAN, *Energy Security of Armenia: Main Achievements and Challenges*, in *21<sup>st</sup> Century*, n° 2 (10), The Noravank Foundation, Erevan, October 2011; pp. 26-27.

<[http://noravank.am/upload/pdf/02.Sevak%20Sarukhanyan\\_21\\_Century\\_02-2011.pdf](http://noravank.am/upload/pdf/02.Sevak%20Sarukhanyan_21_Century_02-2011.pdf)>

<sup>223</sup> Cfr. A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997; p. 251.

ginocchio l'intero paese. Gli anni dal 1991 al 1995 sono stati infatti per la giovane repubblica armena un periodo che l'ha vista in preda ad una acuta crisi energetica, che andava altresì ad aggravare ulteriormente la pesante recessione economica del paese. La situazione che si era venuta a creare, tuttavia, non dipendeva soltanto dall'embargo azero-turco (al quale è conseguita l'interruzione immediata di qualsiasi transito di idrocarburi sia verso Erevan che verso Stepanakert) ma anche dagli eventi che stavano interessando tanto la Georgia (in lotta per mantenere la propria integrità territoriale contro le province separatiste di Abkazia ed Ossezia del Sud; un fattore che aveva reso i transiti ferroviari di gas dalla Russia all'Armenia meno sicuri) quanto la stessa Federazione Russa, il cui conflitto contro la secessionista Cecenia aveva compromesso l'accesso alle raffinerie di Grozny; le uniche a rappresentare per Erevan una valida alternativa a quelle azere<sup>224</sup>. Anche dopo il maggio del 1994, quando il clima politico regionale è cominciato ad entrare in una fase politica relativamente meno problematica per l'Armenia, la crisi energetica ha continuato a colpire la nazione e ed i suoi abitanti in misura così forte che nell'inverno 1994/1995 i cittadini della capitale potevano usufruire solo di 1 o 2 ore giornaliere al massimo di energia elettrica<sup>225</sup>, mentre per ciò che concerne il riscaldamento domestico era ritornato di uso comune tra la popolazione fare affidamento sul legname per soddisfare le proprie necessità quotidiane.<sup>226</sup>

In un contesto così precario e preoccupante, all'Armenia non rimaneva altra via di uscita che rivalutare la riapertura di quella stessa centrale nucleare che, a causa delle forti pressioni dell'opinione pubblica, era stata disattivata qualche anno prima: è stato così che il 7 aprile 1993 (esattamente quattro giorni dopo l'entrata in vigore dell'embargo di Baku e Ankara) Erevan ha ufficializzato, con una risoluzione governativa, la propria decisione di dare inizio alla ripresa dei lavori di ristrutturazione della centrale di Metsamor e alla rimessa in funzione della seconda unità di generazione<sup>227</sup>, cosa che avrebbe permesso, già a partire dal 1995, il ripristino totale del rifornimento di corrente elettrica ai cittadini armeni, sancendo così la fine di una crisi energetica che si era trascinata per quasi cinque anni e che con il perdurare indeterminato dell'embargo azero-turco si sarebbe certamente protratta sino ai giorni nostri. Questa nefasta esperienza, vale la pena sottolinearlo, ha lasciato un segno profondo nella storia dell'Armenia contemporanea, e non solo per ciò che concerne gli orientamenti politici che si venivano a plasmare nel Caucaso Meridionale

---

<sup>224</sup> Cfr. S. GRIGORYAN & A. SAULIUC, *Energy Security in Armenia*, in I. CHIFU, A. SAULIC & B. NEDEA, *Energy Security Strategies In The Wider Black Sea Region*; p. 326.

<sup>225</sup> Cfr. A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997; p. 252.

<sup>226</sup> Cfr. A.A.V.V., *Charged decisions: Difficult Choices in Armenia's Energy Sector (Republic of Armenia Energy Sector Note)*, The World Bank & The International Bank for Reconstruction and Development, October 2011; p.2.

[http://siteresources.worldbank.org/ARMENIAEXTN/Resources/010912\\_01\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ARMENIAEXTN/Resources/010912_01_eng.pdf)

<sup>227</sup> Cfr. S. SARUKHANYAN, *Energy Security of Armenia: Main Achievements and Challenges*, in *21<sup>st</sup> Century*, n° 2 (10), The Noravank Foundation, Erevan, October 2011; p. 28.

proprio in quello stesso periodo: riattivare una centrale nucleare sita in una zona ad alto rischio sismico, con impianti sprovvisti di alcuni dei più basilari meccanismi di sicurezza (*in primis* la mancanza di adeguate strutture di contenimento) e progettato, almeno agli inizi, per operare per un periodo non superiore ai trent'anni, per quanto si sia trattato di una scelta obbligatoria dettata dalle contingenze esterne, rimaneva pur sempre un'opzione apparentemente di natura provvisoria. Per questo motivo, cosciente del fatto che in futuro la centrale di Metsamor avrebbe dovuto essere in ogni caso disattivata, il governo di Erevan ha cercato di adottare negli anni successivi un approccio pragmatico e multi vettoriale diretto, in primo luogo, a ricercare la collaborazione esterna per equipaggiare l'impianto dei sistemi di sicurezza necessari a prolungarne il più possibile il funzionamento (fondamentale sono state su questo punto l'assistenza tecnica fornita a partire dal 1994 sia dall'Agenzia Internazionale dell'Energia Atomica che dalla Commissione Regolamentare degli Stati Uniti, nonché i finanziamenti erogati da USAID<sup>228</sup>); in secondo luogo, ad adottare una struttura legislativa interna in materia il più possibile in linea con quanto richiesto a livello internazionale (ed europeo); e, in terzo luogo, a privatizzare l'intero settore energetico, che gradualmente è stato assorbito in buona parte da Gazprom, la principale compagnia estrattiva della Federazione Russa.<sup>229</sup> Quest'ultimo punto, in principal modo, pur rispondendo alle impellenti esigenze dell'Armenia (legare economicamente il principale produttore di idrocarburi al mondo alle aziende e alle strutture del proprio sistema di produzione e distribuzione ha in fin dei conti significato una indiscussa garanzia per la sicurezza energetica del paese), dall'altro si è rivelato in breve tempo uno svantaggio per la ricerca di soluzioni alternative, che se realizzate avrebbero non solo risolto i problemi di rifornimento di Erevan ma anche fornito un incentivo alla crescita

---

<sup>228</sup> Cfr. A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997; p. 253.

<sup>229</sup> La **penetrazione di Gazprom nel mercato energetico armeno** è iniziata a partire dal 1997 con la fondazione di Armrosgazprom, una società in compartecipazione le cui quote erano state ripartite in equa misura tra il Ministero dell'Energia della Repubblica di Armenia (45%) e la stessa Gazprom (45%), mentre una percentuale inferiore era stata acquistata da una società terza, la Itera Holdings Ltd. (10%). La decisione di creare una società per la gestione degli approvvigionamenti di gas era stata presa anche in considerazione delle difficoltà che il paese incontrava nell'affrontare i costi di ristrutturazione e ricostruzione della quasi totalità del sistema di trasporto gasiero. Nel corso degli anni a seguire, però, questa tendenza si è maggiormente estesa, andando a toccare anche altri settori del mercato energetico. Lo svantaggio economico e la totale dipendenza energetica di Erevan, combinati alla volontà di Mosca di potersi costruire un proprio avamposto strategico da contrapporre a Tbilisi e a Baku (più orientate verso l'occidente) sembrano aver innescato un meccanismo in cui la vendita delle infrastrutture energetiche e l'affidamento della gestione a compagnie legate alla Russia è proseguito alla velocità dell'accumulo dei debiti armeni. Nel settore della produzione elettrica, ad esempio, non solo il 70% della società armena che si occupa della gestione delle reti è ormai nelle mani della *United Energy System of Russia*, ma anche alcune centrali sono state letteralmente donate alla Russia come risarcimento ai debiti accumulati (come è stato il caso degli impianti idroelettrici nei pressi della cascata tra Sevan e Hrazdan e della centrale termica di Hrazdan). Si stima oggi che quasi l'80% della totalità del settore energetico sia di proprietà della Russia; una percentuale che, alla luce dell'aggravarsi delle difficoltà economiche del paese e delle necessità armene di sostituire la centrale di Metsamor con un nuovo impianto entro la fine di questo decennio, tenderà ad crescere ulteriormente in futuro. Cfr. S. SARUKHANYAN, *Energy Security of Armenia: Main Achievements and Challenges*, in *21<sup>st</sup> Century*, n° 2 (10), The Noravank Foundation, Erevan, October 2011; p. 29; e S. GRIGORYAN & A. SAULIUC, *Energy Security in Armenia*, in I. CHIFU, A. SAULIC & B. NEDEA, *Energy Security Strategies In The Wider Black Sea Region*; pp. 328, 332 e 340.

economica nazionale: nel momento in cui l'occidente ha infatti iniziato a progettare e a costruire i nuovi oleodotti e gasdotti destinati a porre fine al monopolio di Mosca sulle arterie di transito degli idrocarburi verso l'Europa, la forte dipendenza sia economica che politica dell'Armenia dalla Russia ha funzionato come deterrente alla partecipazione di Erevan, che proprio a ragione di questo legame è stata bypassata a vantaggio della vicina Georgia. Esemplare di quanto qui espresso è il percorso *allungato* compiuto dall'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan e dal gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum, che hanno letteralmente circumnavigato il territorio armeno<sup>230</sup> quando un passaggio da quest'ultimo avrebbe obiettivamente comportato un percorso *ridotto* e di conseguenza costi di realizzazione decisamente inferiori.

L'esclusione di Erevan, ancorché imputabile in misura maggiore ai cattivi rapporti con Baku e con Ankara più che alle controversie tra la Russia e il mondo euro-atlantico, ha contribuito a rendere l'isolamento energetico del paese più marcato, specie se si tiene in considerazione che proprio dall'occidente, e in particolar modo dall'Unione Europea, sono giunte le reiterate richieste affinché l'Armenia si impegnasse a disattivare del tutto la centrale nucleare di Metsamor, considerata ancor'oggi una grave minaccia ambientale, nonché uno dei cinque impianti al mondo ove il verificarsi di un futuro disastro nucleare appare più probabile.<sup>231</sup> Già nel 2001, Bruxelles aveva cercato invano di trovare un compromesso con Erevan proponendosi di raccogliere i fondi necessari per finanziare la produzione di energia alternativa nel paese e di contribuire con una cifra pari a circa 100 milioni di euro in cambio della firma di un trattato vincolante volto a fissare una data per la chiusura definitiva di Metsamor.<sup>232</sup> Il rifiuto armeno, tuttavia, non ha con questo fatto desistere l'Unione Europea dal riproporre la questione in occasione degli incontri e delle negoziazioni che sono occorse tra le due parti nelle nuove politiche europee di vicinato, fra cui il Piano d'Azione del 2006, con il quale l'Armenia si è



Foto 4 – La Centrale Nucleare di Metsamor e le sue due unità di generazione: dopo la chiusura del febbraio/marzo 1989, il secondo reattore (a sinistra) è stato riattivato nel 1993 ed è entrato nuovamente in funzione nel 1995, il primo reattore (a destra) invece è rimasto chiuso.

con Erevan proponendosi di raccogliere i fondi necessari per finanziare la produzione di energia alternativa nel paese e di contribuire con una cifra pari a circa 100 milioni di euro in cambio della firma di un trattato vincolante volto a fissare una data per la chiusura definitiva di Metsamor.<sup>232</sup> Il rifiuto armeno, tuttavia, non ha con questo fatto desistere l'Unione Europea dal riproporre la questione in occasione degli incontri e delle negoziazioni che sono occorse tra le due parti nelle nuove politiche europee di vicinato, fra cui il Piano d'Azione del 2006, con il quale l'Armenia si è

<sup>230</sup> Cfr. C. FRAPPI, *Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; p. 27

<sup>231</sup> Cfr. J. HAMMOND, *Five Nuclear Disasters Waiting To Happen*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 16<sup>th</sup> March 2011. <[http://www.rferl.org/content/five\\_unsafe\\_nuclear\\_plants\\_disasters\\_waiting\\_to\\_happen/2339858.html](http://www.rferl.org/content/five_unsafe_nuclear_plants_disasters_waiting_to_happen/2339858.html)>

<sup>232</sup> Cfr. B. NAVASARDIAN, *Armenia: Imagining the Integration of the Southern Caucasus with the EU*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin; p. 64. <[http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/06\\_navarsadian.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/06_navarsadian.pdf)>

alla fine impegnata a disattivare l'impianto<sup>233</sup> approssimativamente entro il 2017. L'approccio di Bruxelles, sebbene rivelatosi efficace nel convincere il governo di Erevan a compiere questa onerosa decisione, non ha affatto risolto il problema, anzi, lo ha per molti versi procrastinato per i decenni futuri: date le attuali difficoltà politiche in cui versa il contesto regionale del Caucaso Meridionale, e data l'incapacità nel riuscire a sopperire al fabbisogno interno affidandosi agli altri mezzi di produzione energetica di cui dispone la nazione, l'unico modo per controbilanciare la perdita della principale fonte di generazione elettrica dell'Armenia non poteva che essere, per l'appunto, la costruzione di una nuova centrale nucleare in sostituzione alla precedente, un progetto che sul fronte economico Erevan non è in grado di finanziare da sola.

Nel tentativo di trovare i fondi necessari, nel dicembre del 2009, il governo ha così optato per la fondazione dell'ennesima società in compartecipazione con la Federazione Russa, la *Metsamorenergoatom*, grazie alla quale l'Armenia verrà dotata di una nuova centrale nucleare più potente, equipaggiata di sistemi di sicurezza più avanzati e destinata a durare per un periodo stimato di 60 anni circa.<sup>234</sup> Vale la pena notare, cionondimeno, che se da una parte questa soluzione è idonea a rispondere alle esigenze energetiche interne future, dall'altra essa non si rivela una scelta ottimale dal punto di vista del rischio ambientale. La nuova centrale verrà costruita, infatti, in prossimità dello stesso sito di Metzamor, e quindi in una zona sismica attiva. Come è stato rimarcato in proposito da alcuni esponenti del movimento verde armeno che si sono opposti a questa prospettiva, una centrale nucleare in Armenia rimane in ogni caso un pericolo proprio perché l'area su cui si trova la vecchia centrale (e su cui verrà edificata quella nuova) è situata nelle vicinanze dell'epicentro di incontro di cinque placche tettoniche<sup>235</sup>, che rendono la possibilità di un nuovo devastante terremoto un'eventualità che non deve essere affatto sottovalutata. E forse non è un caso che Mosca, anche se molto interessata al progetto, abbia fatto un passo indietro sul fronte finanziario: *Rosatom*, la società russa che detiene la quota di partecipazione in *Metsamorenergoatom*, ha infatti annunciato che provvederà a coprire solo una parte dei costi di realizzazione, mettendo Erevan nella difficile posizione di ricercare nuovi investimenti stranieri<sup>236</sup>; e questo in un periodo in cui l'irrisolta crisi economica mondiale e il ricordo ancora fresco

---

<sup>233</sup> Si veda, *Priority Area 6: Development of an energy strategy, including an early decommissioning of the Medzamor Nuclear Power Plant (MNPP)* in *EU/ARMENIA Action Plan*, Bruxelles, November 2006.

<[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/armenia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf)>

<sup>234</sup> Cfr. S. GRIGORYAN & A. SAULIUC, *Energy Security in Armenia*, in I. CHIFU, A. SAULIC & B. NEDEA, *Energy Security Strategies In The Wider Black Sea Region*; p. 336.

<sup>235</sup> Cfr. A. BEDEVIAN, R. MELOYAN & C. BROOKS, *In Wake Of Japan Disaster, Safety Of Armenian Nuclear Plant Questioned*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 19<sup>th</sup> March 2011.

<[http://www.rferl.org/content/armenian\\_nuclear\\_plant\\_safety\\_questioned/2343485.html](http://www.rferl.org/content/armenian_nuclear_plant_safety_questioned/2343485.html)>

<sup>236</sup> Cfr. E. DANIELYAN, *Armenia Gears Up for New Nuclear Plant Construction*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 9, Issue 31, The Jamestown Foundation, Washington, February 14<sup>th</sup> 2012.

<[http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=39009&cHash=289ce11aa3687008eb075c1de7ac323e](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=39009&cHash=289ce11aa3687008eb075c1de7ac323e)>

dell'incidente nucleare (provocato proprio da un evento sismico) alla centrale di Fukushima in Giappone nel marzo 2011 non aiutano di certo a rendere appetibile il progetto armeno all'estero.

La situazione odierna, proprio perché incerta, potrebbe causare non pochi problemi per la sicurezza energetica dell'Armenia nel prossimo futuro: se Erevan non sarà capace di trovare i fondi necessari per mettere in piedi il proprio progetto nucleare, le alternative a disposizione (eccettuato un finanziamento più cospicuo da parte di Mosca) per evitare di incorrere in una seconda crisi saranno ben poche. Con molta probabilità, in assenza di una nuova centrale, si cercherà di fare affidamento sull'impianto precedente, prolungandone indeterminatamente la chiusura e arrivando effettivamente a violare l'accordo con l'Unione Europea. Ma i risvolti di un simile scenario potrebbero riverberarsi anche su altre questioni più urgenti e pressanti (e non soltanto legate ai problemi ambientali che la vecchia centrale di Metsamor potrebbe causare nel caso di un nuovo terremoto): nell'ipotetico caso in cui una seconda crisi energetica colpisse la piccola repubblica armena, questa rischierebbe di rivivere sulla propria pelle un crollo, anche economico, non di molto divergente da quello sperimentato nei primi anni novanta, con tutte le conseguenze politiche che questo potrebbe avere nella questione del Nagorno-Karabakh, nei rapporti con Baku e in quelli con Ankara. Se Erevan ripiombasse in una situazione di questo genere (e se al contempo i cattivi rapporti tra la Russia e la Georgia come quelli tra gli Stati Uniti e l'Iran degenerassero, pregiudicando le uniche vie di accesso agli idrocarburi di cui il paese dispone) l'Armenia potrebbe ritrovarsi di fronte ad un bivio, in cui la propria sopravvivenza verrebbe a dipendere pressantemente proprio dal ritiro dai territori occupati dell'Azerbaigian.

### **3.5 I vent'anni di una *transizione incompiuta*: politica e democrazia in Armenia**

Il 21 Settembre 2011, con una imponente parata militare organizzata nella piazza centrale di Erevan, la *terza* Repubblica di Armenia ha celebrato il suo primo ventennio di vita<sup>237</sup>, nel ricordo di quel 21 settembre 1991, giorno in cui con un referendum popolare anche il popolo armeno sanciva il proprio distacco dall'Unione Sovietica, nonché la fine di quella che in molti nel paese considerano come più una *seconda* repubblica<sup>238</sup> che un'occupazione straniera. Questa storica ricorrenza, d'altro canto, non poteva non spingere l'intera nazione, e il suo attuale presidente, a

---

<sup>237</sup> Cfr. N. ARMENAKYAN, *Independence Day: Armenia holds September 21 military parade*, published on ArmeniaNow.com official website.

<sup>238</sup> <[http://www.armenianow.com/news/31869/armenia\\_independence\\_day\\_september\\_21\\_military\\_parade](http://www.armenianow.com/news/31869/armenia_independence_day_september_21_military_parade)>

<sup>238</sup> Nel guardare al proprio presente e al proprio passato recente, il popolo armeno partiziona la propria storia politica (a partire dal 1918) in tre periodi, diremo, "repubblicani": la *prima repubblica* (indipendente), durata per un breve periodo dal 1918 al 1920, ossia dal distacco dall'Impero Russo all'assorbimento nell'Unione Sovietica; la *seconda repubblica* (socialista) corrispondente all'occupazione sovietica; e la *terza repubblica* (in realtà la seconda come entità statale effettivamente indipendente).

riflettere sul cammino percorso negli ultimi due decenni; una riflessione che non ha mancato di trasparire nel discorso tenuto pubblicamente dal capo di stato per l'occasione. La domanda sorge quindi spontanea: *cosa ha raggiunto l'Armenia oggi dopo aver abbandonato il sistema politico comunista per entrare in quello delle democrazie di stampo occidentale?*

Le parole usate dal presidente Serzh Sargsyan durante la commemorazione sembrano fornire un primo punto di partenza adatto per dare una risposta al nostro quesito:

«Today, Armenia, *notwithstanding all its problems*, is **an established state**. It is proved by today's military parade. And our most precious possession is the generation of independence. A generation which represents citizens of a **free country** and cannot imagine any other status. This is a generation which has much to give to its country and to its people but which also has concerns and demands. And these are the most significant precursors of progress.

*In two decades, we have made a huge leap forward*, however **there is still much to be done**. **Achievements and failures** – they are all ours. With this conviction and with the societal accord *in the next twenty years we will be able to build a country which will come close to our ideals*. I believe in that because I believe in our collective power.»<sup>239</sup>

Queste considerazioni confermano una presa di coscienza da parte dell'Armenia di una realtà comune anche a molte delle altre nazioni emerse dall'URSS<sup>240</sup>: due decenni di indipendenza, tra «*achievements and failures*»<sup>241</sup> (tra *successi e fallimenti*), non sono riusciti a completare quel processo di uniformazione al modello democratico di matrice occidentale che si è tentato di adottare e perseguire dal 1991. La repubblica armena rimane, quindi, un paese ancora in fase di transizione; una transizione che lo stesso Sargsyan prefigura come verosimilmente realizzabile tra ancora molto tempo: «*in the next twenty years*»<sup>242</sup>, in un altro ventennio.

In effetti, come abbiamo avuto modo di poter vedere, Erevan si è trovata di fronte a numerose complicazioni di vario ordine, provenienti soprattutto da fattori esterni, che certamente hanno avuto un impatto decisivo nel rallentare il processo di democratizzazione del paese. D'altra parte, tuttavia, riversare l'intera responsabilità alla permanente instabilità regionale, alle irrisolte diatribe con i vicini turchi, e agli effetti da queste provocate sul versante economico ed energetico, non parrebbe fornire allo stesso tempo una spiegazione esauriente e capace di giustificare appieno le difficoltà armene. Per questo motivo, ci sposteremo adesso a vedere più da vicino la formazione del sistema politico dell'Armenia in modo da poter catturare sinteticamente quegli elementi di attrito interni che sono andati ad ostacolare lo sviluppo democratico della repubblica, quale ad esempio la ricorrente

---

<sup>239</sup> Cit. *Congratulatory Speech of the President of Armenia Serzh Sargsyan on the occasion of Independence Day*, 21<sup>st</sup> September 2011. Per il testo integrale si veda:

<<http://www.president.am/events/statements/eng/?year=2011&pn=2&id=106>>

<sup>240</sup> Fanno eccezione Estonia, Lettonia e Lituania, che grazie ad un maggiore supporto da parte delle organizzazioni euro-atlantiche sono riuscite a completare più agevolmente e in breve tempo la propria transizione ad un sistema di governo pienamente democratico.

<sup>241</sup> Cit. *Ibidem*.

<sup>242</sup> Cit. *Ibidem*.

difficoltà nello svolgimento delle elezioni; relativamente a questo punto, a titolo esemplificativo, osserveremo con maggior attenzione quanto occorso durante le ultime presidenziali del 2008, per concludere, infine, con alcune brevi considerazioni circa le prossime e imminenti chiamate alle urne.

### 3.5.1 La politica interna da Ter-Petrosyan a Sargsyan (1991-2012)

Gli anni del crepuscolo sovietico che hanno accompagnato l'Armenia verso l'indipendenza, oltre ad essere stati anni molto difficili e sofferti per il paese, sono stati anche gli anni in cui il futuro sistema politico e la nuova classe dirigente nazionali iniziavano a prendere forma. Lo sfondo dietro cui questo processo di transizione è avvenuto si è tuttavia differenziato rispetto a quanto occorso nelle altre repubbliche secessioniste: la scelta di staccarsi da una potenza mondiale che è sempre stata largamente percepita dal popolo armeno come un alleato naturale non è maturata all'interno di una generalizzata percezione di oppressione straniera da parte di Mosca, ma è sorta solo nel momento in cui è parso in maniera lampante che quest'ultima non avrebbe appoggiato le richieste auspiccate dalla Repubblica Socialista di Armenia circa lo status del Nagorno-Karabakh; non stupisce quindi che



Foto 5 – Levon Ter-Petrosyan, il primo presidente dell'Armenia

i membri della prima dirigenza della nuova entità governativa giunta al potere con le elezioni parlamentari del 1990 abbiano avuto origine proprio dal contesto bellico in corso, e da una delle organizzazioni più influenti del *Comitato per l'autodeterminazione del Karabakh*: il *Movimento Armeno Pan - nazionale* (MAP)<sup>243</sup>, guidato da colui che per primo avrebbe ricoperto la carica di presidente dell'Armenia indipendente, **Levon Ter-Petrosyan**.

Eletto ufficialmente e democraticamente nell'ottobre 1991 e rieletto per un secondo e breve mandato durato sino al 1998, Ter-Petrosyan ha dovuto affrontare l'oneroso compito di far uscire il paese da un periodo nevralgico, in cui la guerra con l'Azerbaigian, la crisi economica e quella energetica hanno rappresentato delle priorità stringenti per la sicurezza e la sopravvivenza della nazione. Governare il paese in un periodo che possiamo certamente definire il più buio della storia

---

<sup>243</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *Armenia's "Velvet Revolution": Successes and Failures*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; pp. 45-46. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>

armena contemporanea ha comportato obiettivamente la presa di decisioni non facili, e che in un qualche modo hanno contribuito a distogliere la classe politica dall'occuparsi della realizzazione di riforme volte a promuovere sin da subito le basi per lo sviluppo di una solida democrazia. Anche dopo il 1994-1995, quando la fase peggiore della guerra con Baku era rientrata e la crisi energetica veniva provvisoriamente risolta con la riattivazione della centrale nucleare di Metzamor, il destino del Nagorno-Karabakh ha continuato a rappresentare un punto focale della politica interna, arrivando lentamente ad erodere il sostegno di Ter-Petrosyan, che dopo una vittoria risicata alle elezioni del settembre 1996<sup>244</sup> (le prime di una lunga serie ad essere seguite da forti contestazioni di brogli elettorali con relativi disordini del paese) si è trovato nella posizione di dover rassegnare le proprie dimissioni nel 1998 a causa del forte malcontento scaturito dalla sua intenzione di giungere ad un compromesso con l'Azerbaigian e con la Turchia, che è stato percepito sia dall'opposizione che dalla maggioranza della popolazione armena come una mossa troppo rischiosa nonché troppo accondiscendente<sup>245</sup> verso la parte nemica.

L'uscita di scena di Ter-Petrosyan e l'assegnazione della carica presidenziale a **Robert Kocharyan** (confermata con le elezioni del 1998) hanno marcato l'inizio di una nuova fase per la repubblica armena, in cui una serie di eventi e di fattori, sia interni che esterni, sono andati, a plasmare quei tratti principali della politica nazionale che è tuttora possibile



Foto 6 – Robert Kocharyan, il secondo presidente dell'Armenia

ritrovare nel sistema attuale: (1) il primo elemento a fare da spartiacque è stato dato dall'arrivo al potere degli esponenti della c.d. *élite del Nagorno-Karabakh*, ossia di figure politiche molto influenti provenienti dall'omonima enclave (quali lo stesso Kocharyan, che dal 1994 al 1997 è stato il primo presidente della Repubblica autonoma del Nagorno Karabakh, nonché il suo futuro successore, Serzh Sargsyan) destinate ad occupare un ruolo sempre maggiore nel decennio seguente<sup>246</sup>, rendendo quasi inscindibili le politiche di Stepanakert da quelle di Erevan; (2) in

---

<sup>244</sup> Nelle elezioni presidenziali del Settembre 1996, Ter-Petrosyan era riuscito a vincere con una percentuale di poco superiore al 50% contro il fondatore del Movimento Nazionale Armeno, Vazgen Manukyan, dal quale si era distaccato per soli 22'000 voti. Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; p.9. <<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/armenia0209webwcover.pdf>>

<sup>245</sup> Cfr. K.E. BRAVO, *Smoke, Mirrors and the Joker in the pack: on transitioning to democracy and the rule of law in post-soviet Armenia*, Bravo Edits, University of Indiana, 2007; p. 505. <<http://indylaw.indiana.edu/instructors/Bravo/SmokeMirrorsFinal.pdf>>

<sup>246</sup> Cfr. F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaigian, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; p. 94.

secondo luogo, l'ascesa di Kocharyan era stata resa possibile dalla creazione di una nuova coalizione politica che ha aperto la strada a forze prima marginalizzate, quali per l'appunto il *Dashnaksuthiun*, ossia la Federazione Rivoluzionaria Armena (FRA), il cui operare avrebbe presto comportato sia un ruolo più attivo della diaspora nel paese che l'avvio di una ingente politica estera volta a promuovere il riconoscimento a livello internazionale del genocidio armeno, aumentando conseguentemente i già problematici rapporti con la vicina Turchia<sup>247</sup>; (3) un ultimo punto (o meglio un evento) infine, che ha definitivamente cambiato il volto politico dell'Armenia è stato quello dei tragici avvenimenti del 27 Ottobre 1999<sup>248</sup>, quanto un gruppo di cinque terroristi ha preso in ostaggio l'Assemblea Nazionale, assassinando il primo ministro Vazgen Sargsyan, il presidente della camera Karen Demirchyan e altri sei parlamentari. Questo grave attentato, oltre a scuotere l'intera nazione, può essere interpretato come un primo segnale d'allarme che l'Armenia, lontana dal diventare una vera democrazia, stava invece potenziando maggiormente quelle tendenze autocratiche che si erano manifestate già durante gli ultimi anni di Ter-Petrosyan:<sup>249</sup> sebbene la verità sul movente sia rimasta all'oscuro anche dopo la cattura degli attentatori, il fatto che entrambe le vittime fossero all'epoca fra i più influenti oppositori del neo-presidente (e quindi capaci di inibire il futuro consolidamento della sua posizione) ha dato adito a molti dubbi e perplessità circa il sussistere (mai suffragato da prove) di una qualche "connessione".<sup>250</sup>

Cionondimeno, tralasciando gli inizi tumultuosi della presidenza, i risultati prodotti dall'operato di Robert Kocharyan (riconfermato per un secondo mandato nel 2003) hanno segnato profondamente la nazione armena, e questo tanto per ciò che concerne gli aspetti positivi quanto per quelli negativi. Relativamente alle decisioni che hanno portato con sé una qualche sorta di beneficio al paese, appare indubbio che nei suoi otto anni di governo, le scelte del presidente abbiano contribuito decisamente a rafforzare l'apparato statale sia sul piano della politica interna, che su quello economico ed internazionale. In questo periodo non solo l'Armenia è stata infatti guidata da una leadership più stabile della precedente (merito soprattutto di riforme atte a consolidare il potere dell'esecutivo), ma si è dotata anche di una nuova costituzione (approvata nel 2005) aprendosi, al contempo, sempre di più al mondo esterno, attraverso l'adesione a svariate organizzazioni internazionali<sup>251</sup>, secondo una nuova *strategia di sicurezza nazionale*<sup>252</sup> che ha lasciato il segno

---

<sup>247</sup> Si veda in proposito il paragrafo secondo (pp. 130-140) dedicato alle *relazioni armeno-turche* nel Capitolo 4 di questo testo.

<sup>248</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *Armenia's "Velvet Revolution": Successes and Failures*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; p. 54.

<sup>249</sup> Cfr. *Ibid.* p. 47.

<sup>250</sup> Cfr. K.E. BRAVO, *Smoke, Mirrors and the Joker in the pack: on transitioning to democracy and the rule of law in post-soviet Armenia*, Bravo Edits, University of Indiana, 2007; p. 506-507.

<sup>251</sup> Fra cui merita certo menzione l'adesione al Consiglio d'Europa (25 Gennaio 2001) e alla Convenzione Europea dei Diritti Umani (26 Aprile 2002); quest'ultima in particolare è molto importante per il progresso democratico dell'Armenia in quanto le sentenze che giungono alla Corte Europea dei Diritti Umani sono considerate vincolanti per

anche nella presidenza successiva. D'altra parte, però, a controbilanciare questo promettente quadro ci sono stati anche percorsi che hanno inciso negativamente sullo sviluppo democratico: a partire dal 2003 (con le elezioni parlamentari), infatti, la penetrazione di nuova oligarchia tra i ranghi dell'Assemblea Nazionale ha fatto in modo che il destino politico dell'Armenia venisse a legarsi sempre di più allo spadroneggiare delle classi più abbienti, con il conseguente aumento tanto del divario tra la classe politica e il proprio elettorato<sup>253</sup> quanto anche del *conflitto di interessi*, radicatosi nel paese in misura direttamente esponenziale al progredire del boom economico.

Terminato regolarmente il secondo e ultimo<sup>254</sup> mandato di Kocharyan, nella primavera del 2008 l'elettorato armeno è stato chiamato alle urne per eleggere il suo terzo presidente. Per la nazione si è trattato di un momento cruciale, in cui hanno iniziato a farsi sentire gli effetti delle scelte contraddittorie fatte dal governo precedente: questa volta, eccettuate alcuni aspiranti minori, la sfida per la carica presidenziale si sarebbe giocata in buona parte tra due principali favoriti: Levon Ter-Petrosyan (ritornato nuovamente in politica alla fine del 2007<sup>255</sup>) sostenuto da una coalizione composta di circa una decina di partiti sotto il nome di *Congresso Nazionale Armeno (CNA)*<sup>256</sup>, e Serzh Sargsyan del *Partito Repubblicano di Armenia (PRA)*, appoggiato da Kocharyan. Dopo una turbolenta campagna in cui l'elettorato si è fondamentalmente trovato a decidere non solo tra due personaggi politici di spicco ma anche tra *due armenie* molto diverse (quella degli *anni novanta* e quella degli *anni duemila*) ne è uscito vincitore il secondo con il 52,8 % dei voti, mentre Ter-Petrosyan ha ottenuto il 21,5 %<sup>257</sup>. Per quanto, come vedremo tra qualche pagina, la legittimità dei risultati elettorali sia stata fortemente contestata dall'opposizione con conseguenti disordini pubblici e uno stato di emergenza nazionale che ha contribuito a mettere sin da subito in discussione la legittimità del nuovo presidente, venivano riconfermate con l'elezione di **Serzh Sargsyan** le linee

---

la legislazione interna del paese aderente. Per un approfondimento si veda l'area dedicata alla Repubblica Armena all'interno del sito del Consiglio d'Europa: <<http://www.coe.int>>

<sup>252</sup> Per un quadro più approfondito si veda la sezione dedicata alla politica di complementarità (pp. 118-119) del Capitolo 4 di questo testo.

<sup>253</sup> Cfr. F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; p. 93.

<sup>254</sup> Fra gli emendamenti apportati alla Costituzione Armena nel 2005 è infatti stato inserito (per effetto soprattutto degli obblighi assunti dalla Repubblica di Armenia con l'adesione al Consiglio d'Europa nel 2001) il limite del secondo mandato. Come enunciato, infatti, dall'**articolo 50 della Costituzione**: «The same person may not be elected to the office of the President of the Republic for more than two consecutive terms.»

<sup>255</sup> Dopo quasi un decennio di assenza dalle scene politiche, Ter-Petrosyan ha tenuto il suo primo discorso pubblico il 21 Settembre 2007, occasione in cui ha mosso pesanti critiche e accuse contro il presidente uscente Kocharyan (nonché probabile sostenitore di Sargsyan). Il 26 Ottobre è seguita la conferma della decisione di Ter-Petrosyan di concorrere per la carica presidenziale. Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; p.12.

<sup>256</sup> Per maggiori dettagli si veda il sito ufficiale del Congresso Nazionale Armeno: <<http://www.anc.am/en/>>

<sup>257</sup> Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; p.13.

politiche del suo predecessore, e quindi tanto della nuova oligarchia come anche dell'élite del Karabakh, essendo per l'appunto Sargsyan una figura politica e militare intrinsecamente legata alla piccola repubblica autonoma secessionista dell'Azerbaijan: egli infatti non solo ha avuto un ruolo di primo piano come leader militare nel conflitto del 1988-1994, ma vanta inoltre alle spalle una solida e duratura carriera politica in Armenia che lo ha visto ricoprire cariche importanti soprattutto nell'ambito della sicurezza nazionale e in quello della difesa, che gli hanno permesso di potenziare enormemente il ruolo e l'influenza dell'esercito nell'apparato statale.<sup>258</sup>

Sebbene una valutazione complessiva del mandato di Sargsyan possa risultare relativamente precoce da affrontare (si tratta in fondo di un presidente ancora in carica, almeno fino alle prossime presidenziali del 2013) alcune osservazioni circa le scelte da questi compiute nei suoi quattro anni di governo meritano di essere tenute in considerazione. Se da un lato, infatti, il suo



Foto 7 – Serzh Sargsyan, il terzo e attuale presidente dell'Armenia

retrotterra personale, politico e militare abbia in un qualche modo confermato una certa continuità con le precedenti linee guida del sistema impostato da Kocharyan (che, comunque, ha continuato a rimanere un personaggio influente nel panorama politico armeno), dall'altro è al contempo possibile notare come la presidenza di Sargsyan si sia rivelata, su alcuni punti, meno solida di quella del suo predecessore. L'emergere di alcuni fattori, tanto interni quanto esterni, hanno infatti frenato il terzo presidente armeno dal consolidare la propria posizione: (1) in primo luogo, è risultato palese sin dai disordini post-elettorali del 2008 che l'altalenante *asse Kocharyan-Sargsyan* avrebbe lasciato spazio a un nuovo *dis-equilibrio* politico tripartito in cui il ritorno di Ter-Petrosyan sarebbe andato a costituire una forza di opposizione più rilevante del previsto<sup>259</sup>; (2) in secondo luogo, la volontà di Sargsyan di aprire la strada alla normalizzazione delle relazioni diplomatiche con la Turchia lo ha portato a inimicarsi le simpatie della diaspora armena, e quindi del *Dashnaksuthiun* (uscito dalla coalizione di governo nell'aprile del 2009 in segno di protesta), un fattore che non va affatto sottovalutato se si tiene in considerazione il peculiare ruolo economico e la forte influenza politica che le comunità armene all'estero esercitano ancora oggi nel paese; (3) in terzo luogo, infine, va sottolineato che la presidenza di Sargsyan ha risentito di un clima economico molto diverso rispetto

<sup>258</sup> Cfr. F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; p. 94.

<sup>259</sup> Cfr. D. PETROSYAN, *The Political System of Armenia: Form and Content*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 17, 21<sup>st</sup> May 2010; p. 9. <<http://georgien.boell-net.de/downloads/CaucasusAnalyticalDigest17.pdf>>

a quello degli anni del boom economico sotto Kocharyan, in cui il crollo del settore edilizio e i bassi tassi di crescita sono andati a prefigurare l'incombere di una seria preoccupazione per l'oligarchia nazionale, e quindi per la quasi totalità di coloro che detengono oggi il potere politico nel paese. Alla luce dei punti qui esposti, potremmo dedurre quindi che l'immagine del panorama politico armeno dopo la presidenza di Serzh Sargsyan sia da considerarsi oggi più opaca ed incerta di quanto fosse nel 2008. Il forte sistema autocratico forgiatosi ad inizio secolo (momentaneamente indebolito, ma non smantellato) potrebbe, in occasione delle prossime chiamate alle urne, sia vacillare, come anche riconfermarsi o ancora assumere sembianze (o meglio, coalizioni) diverse. Sotto quest'ottica, il mandato del terzo presidente dell'Armenia potrebbe aver inconsapevolmente aperto la porta a una fase di significativa (anche se non del tutto certa) transizione nella politica armena dei prossimi anni. Cionondimeno, quando e se questo potrà avvenire resta, al momento, ancora da vedere.

### 3.5.2 Le presidenziali del 2008

Uno dei parametri su cui la maggior parte delle organizzazioni internazionali, quali l'OCSE e il Consiglio d'Europa, valutano il livello di democrazia raggiunto da una determinata nazione è dato dallo svolgersi di elezioni regolari, in cui i vari partiti che ambiscono a governare il paese si confrontano ad armi pari all'interno di un clima privo di mezzo inappropriati (politicizzazione dei mass-media a favore di un candidato particolare e manomissione delle schede elettorali, tanto per citarne alcuni) che possano mettere in dubbio l'effettiva legittimità del voto popolare. Per ciò che concerne il caso dell'Armenia, quello elettorale ha continuato a rimanere negli ultimi vent'anni uno dei maggiori deficit del sistema politico: eccettuate, infatti, le prime elezioni del 1991 (avvenute, per altro, quando ancora il paese faceva formalmente parte dell'Unione Sovietica)<sup>260</sup> e quelle parlamentari del 1999 (le uniche ad essere state accettate sia dal popolo armeno che dalle organizzazioni internazionali che si sono occupate del monitoraggio, quali l'OSCE e l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa)<sup>261</sup> non vi è stata una sola chiamata alle urne dal 1996 ad oggi che non abbia portato con sé pesanti contestazioni pubbliche con accuse di brogli da parte dell'opposizione<sup>262</sup> e con conseguenti e preoccupanti disordini nelle piazze; persino le ultime elezioni presidenziali del 2008 non hanno fatto eccezione, sfociando nella proclamazione di uno

---

<sup>260</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *Armenia's "Velvet Revolution": Successes and Failures*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011; p. 47.

<sup>261</sup> Cfr. D. PETROSYAN, *The Political System of Armenia: Form and Content*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 17, 21<sup>st</sup> May 2010; p. 8.

<sup>262</sup> Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; p.8.

stato di emergenza nazionale e più di un centinaio di arresti. Una situazione che ha lasciato trasparire quanto la strada verso un'Armenia democratica sia ancora lunga e irta di ostacoli.

Il 19 febbraio 2008 il popolo armeno è stato chiamato alle urne per scegliere il nuovo presidente della repubblica, in un contesto che era stato già esacerbato dalle elezioni parlamentari occorse nel maggio dell'anno precedente (che avevano assicurato la maggioranza al Partito Repubblicano di Armenia nell'Assemblea Nazionale) e, come abbiamo visto, dall'inaspettato ritorno sulle scene politiche del primo presidente armeno, Ter-Petrosyan, che con la propria candidatura è andato a costituire una forza di opposizione impreveduta e più influente di quella esercitata da quei partiti che sino a quel momento, a causa delle loro divisioni interne, non erano riusciti a contrapporsi all'alleanza tra Kocharyan e Sargsyan.<sup>263</sup> Il 20 febbraio, in seguito alla divulgazione dei risultati che davano Serzh Sargsyan per vincitore, l'opposizione, guidata da Ter-Petrosyan, ha reagito con una serie di proteste pubbliche nella capitale per una durata di circa dieci giorni, durante i quali i manifestanti hanno accusato il governo di brogli elettorali; e questo anche se a detta delle prime opinioni giunte dagli organi di monitoraggio (l'OSCE e l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa) lo svolgimento si sarebbe tenuto in linea con quanto richiesto dagli standard democratici stabiliti dalle organizzazioni internazionali a cui l'Armenia ha aderito.<sup>264</sup> Cionondimeno, a partire dal 1° Marzo, quella che avrebbe dovuto essere una manifestazione di protesta pacifica si è ben presto tramutata in una delle più gravi crisi politiche mai occorse nel paese. La mobilitazione delle forze dell'ordine per far rientrare la folla (con l'uso di armi e mezzi brutali sproporzionati rispetto all'entità dei disordini), seguite contemporaneamente dall'ufficiosa messa agli arresti domiciliari di Ter-Petrosyan, e da altre forme di violenza di vario ordine in cui hanno perso la vita 10 persone oltre a una lunga lista di feriti<sup>265</sup>, hanno raggiunto l'acme il 2 Marzo con l'arresto di un centinaio di persone e la dichiarazione da parte del presidente uscente Kocharyan di uno stato di emergenza nazionale di 20 giorni.

Nei giorni seguenti, dal 2 al 21 Marzo, l'Armenia è caduta in una situazione alquanto preoccupante che ha visto il governo violare apertamente i più basilari diritti umani (primi fra tutti la libertà di riunione e associazione, la libertà di espressione e le principali garanzie verso i detenuti in stato di arresto) nonché tutte le convenzioni internazionali in materia a cui la nazione ha aderito, sia in ambito ONU che in ambito del Consiglio d'Europa. In particolare ha colpito molto la decisione di Kocharyan, il 17 Marzo (quattro giorni prima della scadenza dello stato di emergenza),

---

<sup>263</sup> Cfr. F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008; pp. 95-99

<sup>264</sup> Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; pp.12-13.

<sup>265</sup> Si vedano in particolare le numerose testimonianze raccolte e riportate da *Human Rights Watch* nel testo succitato.

di far approvare un decreto volto a far entrare immediatamente in vigore alcuni controversi emendamenti sulla legge che garantisce la libertà di associazione<sup>266</sup> e la cui validità è andata a procrastinata sino all'11 giugno (ben oltre il verificarsi dell'evento *extra ordinem*) quando, per effetto delle pressioni esercitate dai moniti provenienti dall'esterno (OSCE, Consiglio d'Europa, ONU, Stati Uniti e Unione Europea; nonché il Rappresentante Speciale dell'UE per il Caucaso Meridionale) il governo ha cercato di riportare la legge in minima conformità agli standard europei.<sup>267</sup> Anche dopo che la situazione è rientrata, l'immagine dell'Armenia e il suo processo di democratizzazione sembrano esser stati messi in seria discussione (come anche la legittimità del neo-eletto Sargsyan) lasciando dietro di sé molti interrogativi su quale strada (al di là delle opinioni espresse dagli esponenti politici nelle sedi europee e non) si stia cercando di percorrere nella realtà dei fatti nella piccola repubblica caucasica.

### 3.5.3 Le parlamentari del 2012

Il 5 Maggio 2012 il popolo armeno è stato chiamato nuovamente alle urne per scegliere i rappresentanti dell'Assemblea Nazionale. Per la nazione si è trattato di un momento molto significativo in quanto non solo i risultati sono andati a stabilire un nuovo equilibrio politico che avrà un peso importante per le presidenziali del prossimo anno ma, ben più importante, in quanto per la nazione si è trattato di un'occasione per dimostrare di aver raggiunto significativi progressi nello svolgimento delle elezioni, evitando quindi che si ripetesse quanto successo nella primavera del 2008. Il ricordo delle scorse presidenziali è ancora vivo, e per questo motivo sono state mobilitate con mesi d'anticipo ben 7 organizzazioni internazionali (OSCE, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, l'Assemblea inter-parlamentare della CSI, la Fondazione Internazionale per i Sistemi Elettorali, il Parlamento Europeo, la Missione d'Osservazione della CSI e il Centro degli Esperti Internazionali per i Sistemi Elettorali) e 47 organizzazioni locali.<sup>268</sup> Il clima politico attuale, d'altra parte, come si è potuto percepire dall'apertura della campagna agli inizi di aprile, è stato tutt'altro che tranquillo. Alla precedente competizione messa in atto da Ter-Petrosyan (che sembra godere di un sostegno meno influente rispetto alla scorsa volta) si sono aggiunti nuovi dissidi e spaccature all'interno della coalizione di governo uscente che hanno portato oggi il partito Armenia Prospera, guidato dall'oligarca Gagik Tsarukian, a divenire il principale rivale del Partito

---

<sup>266</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia: Picking up the Pieces*, in *International Crisis Group Europe Briefing*, n° 48, 8 April 2008; p. 4. <[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b48\\_armenia\\_picking\\_up\\_the\\_pieces.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b48_armenia_picking_up_the_pieces.pdf)>

<sup>267</sup> Cfr. A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009; pp.35-37.

<sup>268</sup> Cfr. S. GEVORGYAN, *Vote 2012: Local and international observers get ready to monitor Armenia's parliamentary election*, published on ArmeniaNow.com.

<[http://www.armenianow.com/vote\\_2012/37656/armenia\\_may\\_election\\_observers\\_mission](http://www.armenianow.com/vote_2012/37656/armenia_may_election_observers_mission)>

Repubblicano di Serzh Sargsyan<sup>269</sup>, mentre il Dashnaksuthiun è ormai entrato tra le fila dei partiti di opposizione.

Una missione congiunta dell'OSCE e dell'ODIHR (l'Ufficio per le Istituzioni Democratiche e i Diritti Umani) nel febbraio scorso si è occupata di osservare le misure prese dal governo in vista dell'evento. Secondo quanto riportato nel rapporto, sebbene siano stati apportati dei miglioramenti nel Codice Elettorale giudicate positivamente, le preoccupazioni dell'opposizione e di alcuni membri della società civile circa gli emendamenti approvati come anche le probabilità che si verificassero brogli e manipolazioni delle liste sono rimaste alquanto diffuse.<sup>270</sup> Relativamente invece alla questione della sicurezza, e presumibilmente allo scopo di evitare che si ripresentassero di nuovo gravi violazioni da parte delle forze dell'ordine nel caso di eventuali proteste post-elettorali, l'Unione Europea, in collaborazione con l'OSCE, ha finanziato un corso di addestramento di quattro settimane per un centinaio di membri della polizia armena con l'obiettivo di rendere la gestione dell'ordine pubblico più consona agli standard democratici<sup>271</sup> e non un uso arbitrario e smodato di forza, come era stato fatto durante lo stato di emergenza delle scorse presidenziali.

L'attenzione internazionale è rimasta focalizzata su quello che queste elezioni avrebbero portato con sé. Per l'Armenia si è trattato di un test decisivo, il cui mancato superamento e il riproporsi di un'ennesima crisi avrebbe potuto avere conseguenze non di poco conto quali un'eventuale (e sempre possibile) sospensione dal Consiglio d'Europa, nonché notevoli ripercussioni sulle negoziazioni in corso per l'Accordo di Associazione del Partenariato Orientale dell'UE. Se, su questo punto, quanto emerso dalle considerazioni post-elettorali della missione di monitoraggio dell'OSCE ha riportato il ritratto di un clima elettorale più pacifico rispetto ai precedenti, dall'altro esso ha rilevato che anche in questa occasione violazioni e brogli non sono mancati, generando di conseguenza una diffusa mancanza di fiducia nel sistema.<sup>272</sup> La stessa constatazione è giunta anche dai rappresentanti dell'Unione Europea, che hanno inoltre apprezzato l'entrata nell'Assemblea Nazionale di sei partiti, un fattore che è stato ritenuto «a positive step towards the development of a pluralistic and democratic political culture in Armenia».<sup>273</sup> In effetti, quello che i risultati elettorali sembrano aver portato alla luce è proprio un cambiamento negli equilibri interni parlamentari:

---

<sup>269</sup> Cfr. O. KRIKORIAN, *Parliamentary Elections Yet Another Test for Democracy in Armenia*, published on 15<sup>th</sup> March 2012 in Ararat Magazine (AGBU) official website. <<http://araratmagazine.org/2012/03/parliamentary-elections-2012/>>

<sup>270</sup> Cfr. OSCE/ODIHR, *Republic of Armenia, Parliamentary Elections 2012, Needs Assessment Mission Report*, 30 January – 1 February 2012. <<http://www.osce.org/odihr/elections/88245>>

<sup>271</sup> Cfr. *Police Trained in Crowd Control Ahead of May 6*, published on ArmeniaNow.com. <[http://www.armenianow.com/vote\\_2012/37630/armenia\\_police\\_crowd\\_control\\_training](http://www.armenianow.com/vote_2012/37630/armenia_police_crowd_control_training)>

<sup>272</sup> Cfr. *Armenian elections competitive and largely peaceful, but shortcomings undermined confidence in the process, observers say*, OSCE press release, 7<sup>th</sup> May 2012. <<http://www.osce.org/odihr/90334>>

<sup>273</sup> Cit. *Statement by High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the Parliamentary elections in Armenia on 6 May 2012, Brussels*, 8<sup>th</sup> May 2012, A 212&12. <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/130097.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130097.pdf)>

anche se il *Partito Repubblicano* di Sargsyan si è riconfermato come la prima formazione politica del paese con più del 44% dei voti (ottenendo 69-70 seggi su 131) e una sicura maggioranza, con molta probabilità esso si troverà a governare con un appoggio inferiore dalle altre formazioni politiche. *Armenia Prospera*, piazzatosi secondo con circa il 30% (36 seggi), ha già lasciato intendere di non voler formare una nuova coalizione con Sargsyan<sup>274</sup> per aggregarsi all'opposizione. Un'opposizione tanto più vasta quanto diversificata, comprendente il *Congresso Nazionale Armeno* (7%), il *Dashnaksuthiun* (6%) e il *Partito dell'Eredità* (6%)<sup>275</sup>; l'unico dei sei vincitori a dimostrarsi come certo partecipante alla coalizione di maggioranza con Sargsyan pare rimanere il partito *Stato di Diritto* (5,5 %) di Orinats Yerkir.<sup>276</sup> L'ascesa di *Armenia Prospera* e il suo parallelo distacco dal *Partito Repubblicano* si sono rivelate quindi come un fattore già di per sé indice delle rivalità che potrebbero manifestarsi nelle prossime elezioni presidenziali del 2013, nelle quali Gagik Tsarukian potrebbe realmente costituire il principale ostacolo ad un secondo mandato di Serzh Sargsyan.

### 3.6 I mass-media e la libertà di espressione.

Una delle questioni tuttora aperte, e che vanno ad incidere sulla crescita democratica della nazione, è rappresentata dall'incompiuto sviluppo nel paese di un sistema di gestione e di diffusione dei mezzi di comunicazione di massa pienamente rispondente agli standard richiesti a livello internazionale. Nel caso armeno, questo problema diviene alquanto complesso in quanto le cause non devono essere ricercate solo a livello legislativo, ma in un numero di fattori più articolato, le cui deficienze deriverebbero in parte dall'eredità lasciata dal sistema sovietico precedente e dall'altra dagli eventi, sia interni che esterni, che hanno interessato il paese nel ventennio successivo, nonché dalle attitudini stesse delle popolazione, che ancor'oggi dimostra un'ampia diffidenza verso l'informazione sia a mezzo televisivo che a mezzo stampa.<sup>277</sup> Il valore di un'informazione oggettiva e neutrale sembra non aver quindi preso piede in Armenia, dove la politicizzazione degli argomenti e degli eventi riportati continuano a prevalere, spinti da una rete di

---

<sup>274</sup> Cfr. S.GEVORGYAN, *Post Election Intrigue: Coalition or no coalition?*, published on *Armenianow.com* on 10<sup>th</sup> May 2012. <[http://www.armenianow.com/news/37983/parliamentary\\_election\\_coalition\\_formation](http://www.armenianow.com/news/37983/parliamentary_election_coalition_formation)>

<sup>275</sup> Cfr. E. DANIELYAN, *Armenian President Wins Big in Parliamentary Elections*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol.9, Issue 90, 11<sup>th</sup> May 2012. <[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=39367&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=97809fd01c17348bdcc81d81b60c6e40](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=39367&tx_ttnews%5BbackPid%5D=13&cHash=97809fd01c17348bdcc81d81b60c6e40)>

<sup>276</sup> Cfr. E. DANIELYAN, *Armenian President Wins Big in Parliamentary Elections*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol.9, Issue 90, 11<sup>th</sup> May 2012.

<sup>277</sup> Per un quadro approfondito si consiglia la lettura di M. KURKCHIYAN, *The Armenian Media in Context: Soviet Heritage, the Politics of Transition, Democracy and the Rule of Law*, in *Demokratizatsiya*, n° 14, part 2, Washington, 2006; pp. 266-282. <<http://www.demokratizatsiya.org/bin/pdf/DEM%2014-2%20Kurkchiyan.pdf>>

patronato e di corruzione piuttosto ampia<sup>278</sup>, in cui i soli mezzi di comunicazione ad aver maggior spazio di manovra (e quindi a garantire una maggiore indipendenza) sono dati da una parte del settore giornalistico e dal più recente internet<sup>279</sup> (in particolare i blog) le cui potenzialità rimangono al momento limitate da una serie di fattori di varia natura che, come vedremo, ne impediscono la penetrazione nella totalità della popolazione armena.

Il primo e il principale canale di trasmissione e divulgazione delle informazioni nel paese è dato dalla **televisione**, seguita da circa il 90% degli abitanti.<sup>280</sup> Si tratta però di uno strumento di comunicazione di massa in cui le élites governative giocano ancora oggi un ruolo di controllo velato ma molto incisivo, rivelando una serie di problematiche che non hanno mancato di destare le preoccupazioni delle organizzazioni internazionali a cui l'Armenia ha aderito, in particolare il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Per quanto, infatti, a livello legislativo si sia cercato di produrre e potenziare un corpus normativo (assente all'indomani dell'indipendenza) sin dall'adozione (il 9 Ottobre 2000) da parte dell'Assemblea Nazionale della prima legge volta a regolamentare il settore radio-televisivo, le svariate promulgazioni successive e l'adozione della nuova Costituzione del 2005 non sono riuscite ad indebolire quei meccanismi di selezione dei membri della *Commissione Nazionale per la Televisione e la Radio (CNTR)* che permettono oggi alla classe politica in carica di esercitare una vera e propria influenza mediatica capace di minare alla base lo svilupparsi di un pluralismo di opinioni<sup>281</sup>, andando ad agire in primo luogo sull'erogazione delle licenze televisive. In base alla legge armena, infatti, degli otto membri che compongono la CNTR, quattro vengono scelti dal presidente e i restanti dal parlamento (in cui la maggioranza, della stessa fazione politica, è molto forte).<sup>282</sup> È chiaro che in un simile contesto l'opposizione politica o qualsivoglia voce portatrice di idee e posizioni divergenti rischiano di rimanere emarginate, o in una posizione di netto svantaggio rispetto alla posizione governativa.

Tra le aziende colpite da questo sistema, il caso più noto è senz'altro quello del canale A1+ della Meltex, che dal 2002 ad oggi si è vista rifiutare la concessione della licenza per ben 13 volte, arrivando nel 2008 a portare la questione sino alla Corte Europea dei Diritti Umani (caso *Meltex Ltd*

---

<sup>278</sup> Cfr. E. GYULKHANDAYAN & N. ISKARDIAN, *Media Environment and Attitudes to Media in Armenia*, in *Caucasus Institute Policy Briefs*, n° 1, Caucasus Institute, Yerevan, March 2010; pp. 4-5.

<<http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/media1en.pdf>>

<sup>279</sup> Cfr. E. ROBSON, *Media freedom in Armenia: One step forward, two steps back*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p. 22.

<sup>280</sup> Cfr. A. PORSUGHYAN, *Traditional Failings versus Non-Traditional Prospects of the Armenian Media*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 25, 18<sup>th</sup> March 2011; p. 2.

<<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=127759>>

<sup>281</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia Media Landscape*, in *Media Landscapes of Eastern Partnership Countries*, Yerevan Press Club, Yerevan, 2011; pp.7-8. <<http://ijc.md/Publicatii/resurse/Media-Landscapes-en.pdf>>

<sup>282</sup> Cfr. E. ROBSON, *Media freedom in Armenia: One step forward, two steps back*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p. 23.

e *Mesrop Movsesyan v. Armenia*), vincendone tra l'altro causa: la Corte ha infatti rilevato una violazione piena dell'art. 10 (libertà di espressione) della Convenzione Europea sui Diritti Umani.<sup>283</sup> Questa sentenza storica per l'Armenia, tuttavia, non è confluita in un miglioramento della situazione, che è invece peggiorata con la digitalizzazione del sistema televisivo. L'Armenia è stata infatti l'unica nazione in cui il passaggio al digitale terrestre, invece di portare ad un aumento dei canali ne ha visto ridursi il numero da 22 a 18, proprio perché non solo il controllo e l'influenza del governo è rimasta identica rispetto al passato ma il sistema di erogazione delle licenze ha persistito nel mantenere quel meccanismo di selezione che impedisce di fatto all'applicante rigettato di intentar causa alla Commissione Nazionale per la Televisione e la Radio pubblica.<sup>284</sup> Conseguentemente, anche di fronte ad una sentenza internazionale, la situazione è rimasta pressoché invariata: A1+ non ha ottenuto la licenza, e con lei anche altre reti televisive come GALA (con sede a Gyumri). Non stupisce quindi che proprio per sulla base di questa manifesta recidività, *Freedom House* abbia deciso nel 2011 di riconfermare, nelle sue valutazioni annuali, il trend negativo del settore mediatico armeno: su una scala da 1 a 7, dove 1 rappresenta il più alto livello democratico e 7 quello più basso, il valore assegnato all'Armenia è rimasto invariato a 6 (nel 2002 era a 4,75).<sup>285</sup>

Relativamente al **settore giornalistico**, questo sembra godere di un più ampio margine di manovra rispetto al settore televisivo, almeno dal punto di vista legislativo, grazie soprattutto all'abolizione della procedura di registrazione obbligatoria (2004) e alla più recente decriminalizzazione della diffamazione a mezzo stampa (2010).<sup>286</sup> Cionondimeno, i quotidiani si trovano oggi in una posizione svantaggiata a causa di alcuni deficit strutturali del settore stesso. In primo luogo, i giornali armeni si caratterizzano per una notevole inefficienza industriale dacché non sono stati capaci di evolversi in vere e proprie imprese abbastanza grandi da poter esercitare una pressione equiparabile a quella delle loro controparti occidentali, preferendo invece organizzarsi in staff numericamente ridotti attorno alla figura di un piccolo editore, le cui pubblicazioni (nella maggior parte dei casi quantitativamente esigue e qualitativamente poco affidabili) non risultano essere il frutto di una ricerca empirica e/o investigativa ma bensì degli articoli commissionati su misura da esponenti politici e oligarchi disposti a versare (nell'anonimato) ingenti somme di denaro

---

<sup>283</sup> Per la sentenza completa si veda il sito ufficiale della Corte Europea dei Diritti Umani, disponibile al seguente collegamento:

<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=meltex&sessionId=84928358&skin=hudoc-en>>

<sup>284</sup> Cfr. Committee to Protect Freedom of Expression, *Annual Report 2010 On the Situation with Freedom of Speech and Violations of Rights of Journalists and Media in Armenia*, p. 3; <<http://khosq.am/en/2011/02/1702>>

<sup>285</sup> Cfr. A. ISKARDYAN, *Report on Armenia 2011*, Freedom House.

<<http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Armenia.pdf>>

<sup>286</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia Media Landscape*, in *Media Landscapes of Eastern Partnership Countries*; p.11.

affinché venga reso al pubblico quanto essi desiderino far sapere, spesso ai fini di propaganda politica.<sup>287</sup> In secondo luogo, il giornalismo armeno viene limitato dalle discrepanze di disponibilità e di accesso all'informazione esistenti tra la capitale (epicentro mediatico nazionale) e le altre regioni del paese, che si trovano a versare in una sorta di parziale isolamento: solo una piccola parte delle testate e delle riviste prodotte ad Erevan viene resa reperibile ai capoluoghi locali, mentre nei piccoli centri abitati (paesi e villaggi) la distribuzione il più delle volte non avviene.<sup>288</sup> Questa situazione si è rivelata un ostacolo proprio perché questa scarsa disponibilità ha impedito, e impedisce tuttora, alla popolazione di ricevere informazioni e notizie più diversificate nei contenuti.<sup>289</sup>

Se a questo contesto vengono sommate le difficoltà prima esposte relativamente al settore televisivo, è possibile comprendere quanto l'informazione mediata dalle forze politiche del governo riesca ad avere il sopravvento sull'emergere di eventuali voci di dissenso (una caratteristica questa che ricorda molto la gestione dei mass media in epoca sovietica). Se queste considerazioni possono ritenersi valide per gli strumenti di comunicazione tradizionali, un discorso diverso deve essere fatto per quelli di nuova introduzione. Fra questi, infatti, **internet** in particolare ha cominciato a ricoprire in tempi più recenti un ruolo sempre più importante nello scambio di informazioni, agevolato soprattutto dalla mancanza di una regolamentazione legislativa in materia.<sup>290</sup> Si tratta, cionondimeno, di un mezzo scarsamente diffuso a causa delle difficoltà che molti cittadini armeni (a causa dei loro bassi introiti) hanno nell'affrontare le spese necessarie all'acquisto di un personal computer (mezzo indispensabile per l'accesso). A questo limite tecnico-economico vengono a sommarsi ulteriori ostacoli di varia natura, quali l'elevato costo delle tariffe (ben più alte di quelle delle altre due repubbliche caucasiche limitrofe) e la presenza, sino a qualche anno fa, del monopolio di ArmenTel, nonché le difficoltà nello sviluppare reti di trasmissione alternative a quelle georgiane e iraniane conseguentemente al perdurare dell'embargo azero-turco.<sup>291</sup> Inoltre, per quanto sotto un certo punto di vista internet abbia favorito una circolazione più libera delle informazioni, dall'altro il suo potenziale non è da considerarsi esente da eventuali intromissioni esterne (governative), come è successo durante la crisi elettorale del 2008 e il conseguente stato di emergenza nazionale, quanto l'accesso alla rete è stato arbitrariamente sospeso dal governo in tutto il paese (anche nelle zone non interessate dai disordini) agendo sui provider, e arrivando non solo a

---

<sup>287</sup> Cfr. M. KURKCHIYAN, *The Armenian Media in Context: Soviet Heritage, the Politics of Transition, Democracy and the Rule of Law*; pp. 268 – 269 e 275.

<sup>288</sup> Cfr. *Ibid*; p. 268.

<sup>289</sup> Cfr. E. ROBSON, *Media freedom in Armenia: One step forward, two steps back*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p. 24

<sup>290</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia Media Landscape*, in *Media Landscapes of Eastern Partnership Countries*; p.13.

<sup>291</sup> Cfr. O. KRIKORIAN, *Internet in Armenia: Slow, Expensive, but Increasingly Important*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 15, 14 April 2010; p. 2. < <http://georgien.boell-net.de/downloads/CaucasusAnalyticalDigest15.pdf>>

bloccare la pubblicazione su Youtube di filmati che riprendessero quanto era occorso durante i disordini, ma altresì a chiudere temporaneamente il sito internet della stazione armena di Radio Free Europe<sup>292</sup>, una delle poche emittenti indipendenti e attendibili del paese (sebbene in lingua inglese).

Nel voler tracciare un breve giudizio su quanto è stato sinteticamente detto sinora è evidente che, nel suo complesso, il settore mediatico della repubblica armena presenta una situazione piuttosto intricata in cui il mero operare legislativo non appare sufficiente a sanare le numerose deficienze che vanno ad intralciare la trasformazione dei principali mezzi di comunicazione di massa (radio, televisione, giornali, ecc.) da strumenti di propaganda a strumenti validi con cui i cittadini possano esercitare pienamente la loro libertà di espressione, mettendo in moto quel bilanciamento necessario a garantire un'informazione pienamente democratica. D'altra parte, se questo non è avvenuto in vent'anni dalla fine del sistema comunista, la causa non può imputarsi al solo governo e a una legislazione spesso prodotta ma non applicata (o applicata male), ma anche alla percezione stessa del pubblico, che non sembra dimostrare un vivo interesse affinché la situazione possa mutare. Osservando quanto riportato in alcuni sondaggi e analisi fatte nel paese<sup>293</sup>, se da un lato la polarizzazione di opinioni circa la fiducia da riporre nell'informazione ricevuta (soprattutto quella a mezzo televisivo) denoti una minima consapevolezza delle deficienze del sistema, dall'altra le probabilità di progresso sembrano agganciarsi anche a fattori di ordine sociologico, fra cui il persistere di un ingente conservatorismo culturale e di una cospicua lista di argomenti tabù (di natura prettamente politica e religiosa)<sup>294</sup>, che all'interno di un contesto già alquanto problematico lasciano presagire che il processo di riforma, qualora dovesse prefigurarsi in termini più concreti degli attuali, necessiterebbe di tempi molto lunghi e di un vero e proprio cambio radicale capace di tradurre quel diritto alla libertà di espressione (enunciato nell'art. 27<sup>295</sup> della Costituzione, ma apparentemente rimasto sulla carta) in un reale strumento di emancipazione del cittadino.

---

<sup>292</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia Media Landscape*, in *Media Landscapes of Eastern Partnership Countries*; p.13.

<sup>293</sup> Si vedano in particolare i testi succitati di E. GYULKHANDAYAN & N. ISKARDIAN, e quello di M. KURKCHIYAN, nonché quello di K. PEARCE per USAID, *Armenian Media Landscape: formative research for the alternative resources in media program*, Caucasus Research Resource Center, Erevan, October 2011. <[http://crrc.am/store/armedia/CRRCArMedia%20Survey%20Report\\_FINAL%20KP\\_edited.pdf](http://crrc.am/store/armedia/CRRCArMedia%20Survey%20Report_FINAL%20KP_edited.pdf)>

<sup>294</sup> Cfr. M. KURKCHIYAN, *The Armenian Media in Context: Soviet Heritage, the Politics of Transition, Democracy and the Rule of Law*; p. 271.

<sup>295</sup> A detta dell'**art. 27 della Costituzione Armena**: «Everyone shall have the right to freely express his opinion. No one shall be forced to recede or change his opinion. [i.] Everyone shall have the right to freedom of expression including freedom to search for, receive and impart information and ideas by any means of information regardless of state borders. [ii.] Freedom of mass media and other means of mass information shall be guaranteed. [iii.] The state shall guarantee the existence and activities of an independent and public radio and television service offering a variety of informational, cultural and entertainment programs».

### 3.7 L'Armenia oltre Erevan: la diaspora e il suo ruolo economico incompiuto

Alla luce degli eventi che hanno scandito e toccato profondamente la storia del suo popolo, qualsivoglia analisi sull'Armenia, abbia essa ad oggetto l'economia, la politica estera o i temi di attualità, non può eludere quella che ancora oggi rappresenta una delle peculiarità essenziali di questo paese, ossia la vasta diaspora armena, che esercita tuttora un'influenza tanto viva quanto forte sulla giovane repubblica e sulle sue scelte. Il fenomeno migratorio è molto importante nella storia di questa nazione proprio perché non solo esso ha rappresentato una costante secolare<sup>296</sup>, ma altresì a ragione del fatto che le comunità sorte all'esterno della madrepatria si sono sempre fatte portatrici di un apporto culturale, economico e politico di enorme valore.<sup>297</sup> Non stupisce, quindi, che sin dall'indipendenza i governi avvicendatesi al potere abbiano cercato di coltivare, con sfumature diverse, un contatto e una qualche forma di dialogo con gli armeni espatriati e le successive generazioni, soprattutto in un periodo in cui non sussistevano più quelle difficoltà intercorse durante la Guerra Fredda nel mantenere un canale di comunicazione con la c.d. *diaspora occidentale*.<sup>298</sup> Quello tra l'Armenia e la sua diaspora è un legame molto forte e sentito, in cui la natura e l'origine di quest'ultima viene anche a interconnettersi strettamente con i problemi e le questioni irrisolte della nazione stessa. Oggi, infatti, quando ci si riferisce alla diaspora armena si intende in particolar modo la c.d. *Grande Diaspora*, ossia l'insieme dei sopravvissuti delle popolazioni armene dell'Anatolia orientale, che tra il 1918 e il 1923 sono state costrette ad abbandonare il proprio luogo d'origine per mano delle forze nazionaliste della Turchia kemalista. Espulsi dalla propria terra per mezzo di deportazioni forzate o fuggiti per scampare agli stermini sistematici compiuti dal governo di Ankara, questi sfollati sono andati a costituire la più grande emigrazione di massa nella storia del popolo armeno, sia in termini demografici che geografici.<sup>299</sup> Alla luce degli attuali problemi tra la Turchia e l'Armenia, fra cui le rivendicazioni territoriali dell'Armenia occidentale e il mancato riconoscimento del genocidio, è facile dedurre quanto la

---

<sup>296</sup> Si tenga presente che sino al 1991, salvo brevi eccezioni, gli armeni sono stati per più di un millennio *un popolo senza stato*, inglobati dai diversi imperi che hanno cercato di estendere il proprio dominio sul Caucaso o su parti di esso, dal Medioevo (persiani, bizantini, arabi) all'Età Moderna (Impero Ottomano) sino a quella contemporanea (Impero Ottomano/Impero Russo/Unione Sovietica).

<sup>297</sup> Cfr. A. BOUDJIKANIAN-KEUROGHLIAN, *Un popolo in esilio: La nuova Diaspora (Secoli XIX-XX)*, in *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, edizione italiana pubblicata da Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002; Cap. 16; p. 465.

<sup>298</sup> Nel considerare il periodo della Guerra Fredda (1947-1991) anche la diaspora era stata in un qualche modo divisa dalla contrapposizione bipolare. Nel riferirci a quel periodo possiamo quindi distinguere due gruppi: la c.d. *diaspora interna* (le comunità situate nelle altre repubbliche socialiste dell'Unione Sovietica) e la *diaspora esterna* (comprendente tutte le comunità armene stanziate nel continente europeo, in quello americano e in Medio Oriente). Cfr. A.A.V.V., *Armenia – Diaspora relations: 20 years since independence*, report published by Policy Forum Armenia, August 2010; p. 8. <[http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa\\_uploads/Diaspora\\_Forum/PFA\\_Diaspora\\_Report.pdf](http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa_uploads/Diaspora_Forum/PFA_Diaspora_Report.pdf)>

<sup>299</sup> Cfr. A. BOUDJIKANIAN-KEUROGHLIAN, *Un popolo in esilio: La nuova Diaspora (Secoli XIX-XX)*; pp. 464 - 465.

presenza di una forte diaspora all'esterno non rappresenti dunque solo un valore culturale ma in primis un valore politico. Queste comunità, e in particolare quelle sorte nei paesi ospitanti in cui il tasso di libertà e democrazia ha favorito l'aggregazione sociale (quali, ad esempio, la Francia e gli Stati Uniti), hanno saputo integrarsi e organizzarsi in veri e propri gruppi di pressione, che vedevano se stessi (almeno sino alla caduta dell'impero sovietico) come i soli rappresentanti della nazione armena in esilio.<sup>300</sup> Va rimarcato, a tal proposito, che proprio nell'ambiente della diaspora hanno operato anche partiti politici come il Dashnaktsuthiun, oggi attivo tanto in madrepatria quanto all'estero. A partire dal 1991, quando le divisioni tra est ed ovest sono venute a cadere, questa sorta di *stato parallelo* ha voluto giocare un ruolo di rilievo nella neonata repubblica armena, che a sua volta ha provveduto ad inserire progressivamente il rapporto con la propria diaspora tra le priorità dei documenti di strategia nazionale, affidando altresì la gestione di dette relazioni al ministero degli esteri<sup>301</sup>, sino a giungere, in tempi più recenti, a istituire (2008) un ministero apposito, affidato a Hranush Hakobyan, con l'obiettivo di rafforzare i legami tra la repubblica e la diaspora, identificarne il potenziale, sviluppare un partenariato con le ONG, preservare l'identità armena all'estero, elaborare programmi per il rimpatrio, favorire gli investimenti economici e, tra le altre, incoraggiare la partecipazione nella risoluzione dei problemi nazionali.<sup>302</sup>

Erevan, dopotutto, non poteva rimanere indifferente a quella che negli ultimi vent'anni è stata anche una delle sue principali fonti di sopravvivenza economica. Per quanto, infatti, la maggior parte degli appartenenti alla diaspora non abbia contemplato, e non contempli tuttora, la possibilità di ritornare in Armenia (o perché si sono ormai integrati da generazioni alla popolazione della nazione ospitante, o per il fatto che la ristretta estensione territoriale non inglobi più la loro vera terra natia)<sup>303</sup>, il loro supporto alla nazione ha preferito manifestarsi attraverso aiuti finanziari, aiuti umanitari e investimenti *stranieri* diretti, nonché delle c.d. *remittances*<sup>304305</sup>; un contributo non di poco se si tiene presente che gli armeni nel mondo contano oggi circa 7 milioni di individui (contro i 3,2 milioni residenti nella madrepatria)<sup>306</sup>. Gli investimenti stranieri diretti provenienti dalla diaspora (primariamente da Stati Uniti, Russia e Iran, seguiti da Francia, Siria e Libano) hanno

---

<sup>300</sup> Cfr. B. BASER and A. SWAIN, *Diaspora Design versus Homeland realities: case study of Armenian Diaspora*, in *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3, Winter 2009; p. 55. <[http://www.cria-online.org/6\\_5.html](http://www.cria-online.org/6_5.html)>

<sup>301</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia – Diaspora relations: 20 years since independence*; p. 10

<sup>302</sup> Fonte: *Ministry of Diaspora of the Republic of Armenia* official website; per maggiori dettagli si veda: <<http://www.mindiaspora.am/en/Activities>>

<sup>303</sup> Cfr. B. BASER and A. SWAIN, *Diaspora Design versus Homeland realities: case study of Armenian Diaspora*, in *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3, Winter 2009; p. 56-57.

<sup>304</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia – Diaspora relations: 20 years since independence*; p. 25

<sup>305</sup> Per ciò che concerne le *remittances*, ossia il denaro spedito dagli armeni emigrati alle loro famiglie rimaste nella madrepatria, esso può considerarsi un fenomeno riguardante prettamente le ondate migratorie più recenti, indicativamente quelle che si sono registrate a partire dall'indipendenza ai giorni nostri. In questo caso, la questione del ritorno in patria, a differenza della Grande Diaspora, può considerarsi in linea di massima un'eventualità obiettivamente ancora prefigurabile.

<sup>306</sup> Fonte dati: <<http://www.armeniadiaspora.com/population.html>>

interessato svariati settori dell'economia armena (prevalentemente quelli delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'edilizia, dell'estrazione di metalli preziosi, del turismo, dell'industria alimentare, dell'abbigliamento, per citarne alcuni) fornendo un sostegno vitale e tendenzialmente crescente in un periodo in cui il paese, in preda alle nefaste conseguenze economiche della dissoluzione dell'URSS (1991), si accingeva ad avviare, dopo un devastante terremoto (Spitak, 1988) e un conflitto armato con l'Azerbaijan (1992 – 1994), un programma di stabilizzazione con l'aiuto del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale (a partire dal 1994).<sup>307</sup> Se si aggiunge al quadro qui esposto il ventennale embargo azero-turco, ancora in vigore dal 1993, è possibile comprendere l'enorme vantaggio di cui abbia usufruito l'Armenia. Un vantaggio di cui molte delle altre repubbliche post-sovietiche non hanno potuto godere, e che, se ben sfruttato, sarebbe bastato a favorire una crescita economica di lungo periodo sufficiente ad aprire la strada anche a investimenti stranieri di altra origine (non provenienti dalla diaspora). Sebbene questi aiuti iniziali abbiano concorso a produrre un forte aumento del Prodotto Interno Lordo con tassi di crescita a doppia cifra registrati dal 2002 sino al 2007<sup>308</sup> questo non sembra tuttavia essere avvenuto: la crisi economica mondiale occorsa alla fine degli anni 2000 e le sue ripercussioni sulla piccola repubblica caucasica hanno infatti ampiamente dimostrato le debolezze di un'economia che invece di sfruttare i benefici apportati nel recente passato dalla diaspora e da altre fonti di assistenza finanziaria (prevalentemente dalla Russia e dagli Stati Uniti), ha preferito mantenere un modello economico fortemente dipendente dall'esterno. Secondo un recente studio compiuto nel 2010 dal Policy Forum Armenia, i fattori ad aver inciso su questo insuccesso del potenziale apportato dalla diaspora possono imputarsi a diverse cause, fra le quali hanno avuto certamente un peso maggiore: (1) il persistere nel paese di una corruzione consolidata e dilagante, che spesso è riuscita a far allontanare anche quegli investitori della diaspora spinti unicamente dallo spirito nazionale (e quindi pronti a mettere a rischio, per onore di patria, il proprio capitale in cambio di ricavi minimi); e (2) l'incapacità da parte dei governi in carica di elaborare un'agenda per la diaspora che permettesse una partecipazione efficiente, attiva e generale nella risoluzione delle problematiche nazionali (soprattutto quelle di natura economica e politica), preferendo invece tessere canali di interazione piuttosto ristretti a determinate figure influenti e spesso accondiscendenti al volere della classe politica dirigente.<sup>309</sup> Queste considerazioni, d'altro canto, per quanto riescano a spiegare le deficienze che hanno impedito alla diaspora di apportare un

---

<sup>307</sup> Cfr. M. HERGNYAN & A. MAKARYAN, *The Role of the Diaspora in Generating Foreign Direct Investments in Armenia*, the Caucasus Research Resource Center, Yerevan, 2006; pp. 8-13.

<[http://www.ev.am/media/documents/Brainwork/Diaspora/EV\\_DiasporaFDI\\_2006.pdf](http://www.ev.am/media/documents/Brainwork/Diaspora/EV_DiasporaFDI_2006.pdf)>

<sup>308</sup> Dati visionati sul sito ufficiale della Banca Mondiale:

<<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>

<sup>309</sup> Cfr. A.A.V.V., *Armenia – Diaspora relations: 20 years since independence*, report published by Policy Forum Armenia, August 2010; pp. 30-31.

beneficio maggiore all'Armenia nell'ultimo ventennio, andrebbero però integrate da ulteriori osservazioni: quella armena è una diaspora che ha sempre dimostrato di esercitare una forte influenza politica nel paese, soprattutto nelle questioni di politica estera dove si è spesso arroccata su posizioni anche più radicali rispetto a quelle del governo (come è di recente occorso nel caso dell'incompiuta normalizzazione delle relazioni con la Turchia ove le pressioni e il dissenso proveniente dalla diaspora hanno giocato un ruolo decisamente incisivo), com'è possibile dunque che essa non si sia espressa con lo stesso impeto sulle questioni interne ed economiche del paese?

La risposta, per quanto possa apparire ovvia, sembra risiedere proprio in uno scarso interesse. Come hanno fatto notare Baser e Swain, sono molti gli autori di ambito accademico che hanno criticato, e che criticano tutt'oggi, la diaspora per aver insistito troppo sui nodi irrisolti del passato a discapito dei più impellenti bisogni del presente<sup>310</sup>, lasciando che le questioni dello sviluppo economico e democratico della nazione andassero a occupare un posto di secondo piano. Se da parte della terra natia gli ostacoli sembrano, come abbiamo visto, derivare più che altro da scelte politiche interne disorganizzate e propense spesso a forme di clientelismo, una parte di responsabilità sarebbe da imputare anche alla diaspora stessa, che, se avesse voluto operare davvero per il *bene della nazione*, avrebbe provveduto a integrare coscienziosamente i cospicui aiuti economici stanziati a una solida critica pubblica del sistema politico, canalizzando quindi la sua indiscussa influenza verso un vero e proprio cambiamento. Affinché un tale scenario possa concretizzarsi in futuro, il dialogo tra le due metà del vasto popolo armeno, tra Erevan e l'*Armenia oltre Erevan*, ha bisogno di essere ridefinito e soprattutto potenziato. La creazione del Ministero per la Diaspora nel 2008, sebbene tardivo, può ritenersi un primo passo certamente positivo verso questa direzione, e che, se ben amministrato e sfruttato, potrebbe apportare copiosi frutti.

---

<sup>310</sup> Cfr. B. BASER and A. SWAIN, *Diaspora Design versus Homeland realities: case study of Armenian Diaspora*, in *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3, Winter 2009; p. 55

---

## La politica estera armena: tra necessità e complementarità

### 4.1 L'alleato russo: una dipendenza *a senso unico*?

Sin dall'indipendenza, come abbiamo visto, l'Armenia si è trovata a versare in un contesto regionale ostile. L'embargo azero-turco è andato a rappresentare un ostacolo supplementare piuttosto stringente alla già difficile situazione economica del paese, che sommate alla peculiare localizzazione geografica (si tratta di un paese chiuso, senza sbocchi sul mare) e alla lontananza dell'alleato russo, hanno comportato una serie di sfide maggiori rispetto a quelle affrontate dalle altre repubbliche di nuova indipendenza. La firma del cessate il fuoco nel Karabakh non è infatti evoluta in un accordo congiunto di pace, polarizzando così gli schieramenti per quasi vent'anni sino ai giorni nostri. L'arrivo delle potenze occidentali nel Caucaso Meridionale, e la rinnovata competizione con la nuova Russia putiniana del ventunesimo secolo, ha contribuito a rendere il quadro ancor più complesso, spingendo Erevan a ricercare una forma di politica estera diversa rispetto alle scelte fatte, ad esempio, dalla vicina Tbilisi o dalla nemica Baku, che trovandosi in una situazione politica, strategica e geografica più favorevole hanno preferito staccarsi dall'orbita di Mosca per virare verso quanto l'occidente poteva loro offrire.

Per l'Armenia, invece, una presa di posizione netta verso gli Stati Uniti e l'Unione Europea si è rivelata già nei primi anni Novanta come un'opzione non praticabile. Senza l'aiuto di Mosca, Erevan non avrebbe mai potuto prevalere nel conflitto e riuscire a conquistare e controllare l'enclave del Karabakh: rinunciare alla protezione russa avrebbe significato perdere l'unica garanzia di sicurezza contro le minacce esterne, nonché il rischio di un eventuale colpo di mano a favore dell'Azerbaigian. Va infatti ricordato che alla fine degli anni Ottanta, quando la contesa rientrava ancora in una questione interna all'Unione Sovietica, a causa delle posizioni anti-comuniste dei nuovi gruppi irredentisti, il Cremlino aveva preso le parti proprio dell'Azerbaigian, arrivando a dichiarare lo stato di emergenza della Repubblica Socialista Armena e ad arrestare molti degli esponenti della futura classe dirigente del paese, tra cui il (futuro) primo presidente Ter-

Petrosyan.<sup>311</sup> Dopo lo smembramento dell'impero sovietico, e l'evoluzione della contesa tra Baku ed Erevan in una guerra tra Stati, l'Armenia si è trovata costretta a chiedere aiuto alla Russia, che nel timore di venir scacciata del tutto dal Caucaso Meridionale ha colto l'opportunità per garantirsi un avamposto strategico nella regione.

Dal 1992, data di avvio delle prime relazioni diplomatiche, la piccola repubblica armena non ha avuto altra alternativa che affidare il proprio sostentamento all'assistenza di Mosca, in un processo di repentina e progressiva integrazione che non si è limitata solo alla cooperazione nel settore militare, ma che si è estesa anche a quello economico e legislativo. In base alle stime ufficiali, le due nazioni avrebbero accumulato sino ai giorni nostri più di 170 accordi bilaterali, tra i quali spicca il Trattato di Amicizia, Cooperazione e Mutua Assistenza firmato nel 1997 ed entrato in vigore l'anno seguente.<sup>312</sup> Si tratta di un accordo molto importante, proprio perché le due parti non si sono solo impegnate a non schierarsi con alleanze ritenute ostili ai loro interessi, ma altresì a sostenersi vicendevolmente sotto il profilo militare nel caso di aggressione da parte di un paese terzo<sup>313</sup>; inoltre Erevan è stata anche una delle nazioni fondatrici del Trattato di Sicurezza Collettiva della CSI, e ad oggi è rimasta l'unica delle repubbliche del Caucaso Meridionale a farne parte, dopo che Georgia e Azerbaigian hanno abbandonato l'organizzazione del 1999. Attualmente il suolo armeno ospita tre basi russe: la prima, e la più importante, è la 102<sup>a</sup> base militare nei pressi della città di Gyumri, sul confine con la Turchia; una base aerea, la 126<sup>a</sup>, è stanziata ad Erebuni, vicino a Erevan, mentre una terza si trova a Meghri sul confine con l'Iran.<sup>314</sup> Questa ingente protezione militare, sebbene sia riuscita a rispondere alle esigenze della sicurezza nazionale del paese, non è però esente da critiche e da perplessità: rimane da chiedersi, infatti, quanto la situazione venuta a crearsi possa considerarsi un beneficio o meno per il futuro sviluppo democratico del paese.

Il rapporto tra Mosca ed Erevan, in fin dei conti, non può definirsi una partnership costruita su basi eque. La necessità armena di godere della protezione russa contro un futuro attacco azero (ma anche come deterrente per una Turchia sempre percepita come minacciosa), ha gradualmente ristretto l'indipendenza politica e soprattutto economica della nazione. La Russia ha infatti cercato di rafforzare il suo ascendente sull'Armenia provvedendo a penetrare nel sistema economico, andandone a controllare i settori chiave, quali le telecomunicazioni, il sistema bancario, l'industria

---

<sup>311</sup> Cfr. A. ISKANDARYAN, *Armenia-Russia relations: Geography matters*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p.54. <<http://fpc.org.uk/fsblob/1331.pdf>>

<sup>312</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, *Bilateral Relations, Russia*; <<http://www.armeniaforeignministry.am/en/country-by-country/ru/>>

<sup>313</sup> Cfr. *Armenia signs military alliance with Russia*, in *Eurasia Daily Monitor*, Volume 3, issue 161, The Jamestown Foundation, Washington, September 2<sup>nd</sup> 1997;

<[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=19875&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=211](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=19875&tx_ttnews%5BbackPid%5D=211)>

<sup>314</sup> Cfr. G. MINASSIAN, *Armenia, a Russian Outpost in the Caucasus?*, in *Russie.Nei.Visions* n° 27, IFRI, February 2008; p. 11. <[http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=4943&id\\_provenance=97](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=4943&id_provenance=97)>

metallurgica, la produzione elettrica e le importazioni di idrocarburi<sup>315</sup> per mezzo di ingenti investimenti. L'aiuto fornito a partire dagli anni Novanta a uno Stato sostanzialmente debole e con poche risorse naturali da offrire (soprattutto se comparato agli attraenti giacimenti azeri sul Mar Caspio) non ha fatto altro che accrescere un cospicuo debito economico verso Mosca, la quale si è fatta ripagare appena se ne è presentata l'occasione. Si prenda, a titolo di esempio l'accordo *Enterprises for Debt-Deal* ratificato dall'Assemblea Nazionale nel 2002, con il quale cinque tra le maggiori aziende armene (tra cui l'impianto idroelettrico di Razdanskaya) sono state cedute alla Russia in cambio di una riduzione di 95 miliardi di dollari sul debito accumulato.<sup>316</sup> Se in ambito militare l'aiuto di Mosca è accolto con favore (entrambi i paesi condividono l'obiettivo strategico di evitare l'espandersi dell'influenza turca nel Caucaso), in quello economico e commerciale, Erevan ha cercato di bilanciare la forte dipendenza optando per scelte diverse, rifiutando di farsi assorbire nelle iniziative promosse dalla Russia, quali l'Unione Doganale della CSI e la Comunità Economica Euroasiatica. Non è quindi errato vedere nella scelta di aderire all'OMC nel 2003 il desiderio ottenere uno spazio di manovra maggiore: la liberalizzazione dei commerci che ne è conseguita è infatti riuscita a ridurre di molto le esportazioni e le importazioni da e verso la Russia, che già a partire dal 2006 erano passate dal 50 % dei primi anni Novanta ad una percentuale tra il 13 e il 15 %.<sup>317</sup> Nella stessa ottica possono interpretarsi anche l'adesione alle iniziative offerte da Bruxelles (Politica Europea di Vicinato e Partenariato Orientale), come anche gli ingenti finanziamenti provenienti dagli Stati Uniti attraverso i programmi di assistenza USAID e Millennium.

Nel considerare, poi, la questione del Karabakh e il suo lungo e incompiuto processo di pace, la presenza di Mosca tra i tre mediatori del Gruppo di Minsk, al contrario di quanto si possa pensare, non rappresenta del tutto un vantaggio per l'Armenia; è evidente che qualora si riesca a raggiungere un accordo, gli equilibri della regione subirebbero un ennesimo mutamento che potrebbe rivelarsi, nella maggior parte dei casi, decisamente sfavorevole per la Russia: alla risoluzione delle dispute con Baku, e alla conseguente caduta dell'embargo anche da parte della Turchia, quel fattore geografico che ha tanto inciso, in negativo, contro l'isolata Erevan, si tramuterebbe in un vantaggio per gli altri attori regionali ed esterni, che vedrebbero così proprio nella lontananza spaziale

---

<sup>315</sup> Cfr. T. MKRTCHYAN, *Armenia's European Future*, in *The European Union and the South Caucasus: Three perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*, Europe in Dialogue, 01/2009, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009; p.39. <[http://aei.pitt.edu/11116/1/xcms\\_bst\\_dms\\_28297\\_28302\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/11116/1/xcms_bst_dms_28297_28302_2.pdf)>

<sup>316</sup> Cfr. T.G. PETROS, *Evolution of Armenia's Foreign Policy*, in *Armenian International Policy Research Group Working Paper*, n°03/13, Washington, January 2003; p. 5. <[http://edoc.bibliothek.uni-halle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe\\_derivate\\_00003066/Evolution%20of%20Armenia's%20Foreign%20Policy.pdf](http://edoc.bibliothek.uni-halle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe_derivate_00003066/Evolution%20of%20Armenia's%20Foreign%20Policy.pdf)>

<sup>317</sup> Cfr. H. KHACHATRIAN, *Armenia-Russia analysis: the challenge of economic independence and the risk of reliance*, in *The Moscow Connection*, Armenian General Benevolent Union Magazine, 4<sup>th</sup> January 2006; <[http://www.agbu.org/publications/article.asp?A\\_ID=203&image=2](http://www.agbu.org/publications/article.asp?A_ID=203&image=2)>

dell'Armenia dal gigante russo (un privilegio che né l'Azerbaijan e tantomeno la Georgia possiedono) uno snodo appetibile su cui estendere con facilità la propria sfera di influenza e sviluppare arterie energetiche supplementari e più articolate, che potrebbero fornire da garanzia all'occidente nel caso in cui l'instabilità territoriale georgiana e un secondo conflitto con la Russia andassero a danneggiare nuovamente le vie di transito come è accaduto nel 2008.

In altre parole, Mosca non ha interesse a risolvere il conflitto in quanto lo status quo degli ultimi 18 anni si è rivelato un beneficio strategico. D'altra parte non va dimenticato che, scegliendo di schierarsi con Erevan, Mosca ha inizialmente incrinato i rapporti con il vicino Azerbaijan, la cui ubicazione chiave nei rifornimenti provenienti dall'Asia Centrale e la sua stessa ingente produzione energetica (grazie alla quale il paese è riuscito a incrementare il proprio PIL del 27% nel solo 2007) non hanno mai smesso di attirare un forte interesse da parte della Russia, che ha sempre cercato, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, di migliorare i propri rapporti con Baku. Questo fattore potrebbe andare a rappresentare un elemento di attrito nell'asse Mosca – Erevan: lontano dall'agevolare una risoluzione del conflitto nel Karabakh, la rinnovata cooperazione con l'Azerbaijan sembra infatti aver fatto aumentare in Armenia il timore che il Cremlino sia pronto a favorire il nemico nei negoziati di pace.<sup>318</sup> Erevan, però, sembra esser stata sempre cosciente di queste sfumature. Non stupisce quindi che sin dalla presidenza Kocharyan l'Armenia abbia cercato di non affidarsi ciecamente all'alleato russo, mirando a sviluppare (soprattutto dopo gli attentati al World Trade Center) una politica estera multi-vettoriale<sup>319</sup>, adottando così posizioni più equilibrate che acconsentissero anche agli attori esterni di prender parte alla risoluzione dei problemi del paese. Si tratta della c.d. **politica di complementarità**, il cui obiettivo primario sarebbe quello di coltivare un'ampia rete di rapporti amichevoli fondati su interessi comuni, sia con i paesi vicini che con le potenze regionali e gli attori internazionali, in una visione di lungo periodo che potrebbe riuscire a garantire non solo la sicurezza della piccola repubblica armena, ma anche quella dell'intero Caucaso Meridionale.<sup>320</sup>

Gli allargamenti della NATO e dell'Unione Europea tra il 1999 e il 2007, le rivoluzioni colorate in Georgia e Ucraina, e l'inevitabile riaccendersi della competizione tra la Russia e l'occidente non potevano però non incidere ulteriormente sulla via scelta da Erevan, che ha sentito la necessità di definire in dettaglio i lineamenti delle proprie posizioni. Non è un caso che alla fine del 2005 il

---

<sup>318</sup> Cfr. L. ERTOBELI, *Peculiarities of Russian-Armenian Relations*, published on the Georgian Institute For Russian Studies website, August 3<sup>rd</sup> 2009. <<http://eng.girs.org.ge/index.php?newsid=27>>

<sup>319</sup> Cfr. A. PRIEGO, *NATO cooperation towards South Caucasus*, in *Caucasian Review of International Affairs*, Vol.2, Winter 2008; p. 55. <[http://www.cria-online.org/2\\_7.html](http://www.cria-online.org/2_7.html)>

<sup>320</sup> Cfr. M. A. WEINSTEIN, *Armenia: The Dream of Complementarity and the Reality of Dependency*, published on Eurasianet.org, on September 28<sup>th</sup> 2004; <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp092904.shtml>>

governo armeno fosse già in procinto di elaborare un nuovo documento di strategia<sup>321</sup> per la sicurezza nazionale, approvato nel gennaio del 2007, nel quale veniva ribadita e sancita ufficialmente la *dottrina di complementarità* come uno dei principi base, assieme all'*impegno* e alla *partecipazione* più ampia nel sistema internazionale, della politica estera armena.

#### IV. EXTERNAL SECURITY STRATEGY

Armenia implements an external security strategy based on the following basic principles:

##### COMPLEMENTARITY

The foreign policy of Armenia is based on a partnership approach that seeks to simultaneously develop relations with all states in the region and with states with interests in the region. Such a policy is aimed at maintaining an overall balance in the region. The positive trends in the dialogue and cooperation among the major powers and the consolidation of the international community to combat terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction are conducive to Armenia's pursuit of its foreign policy of complementarity.

##### ENGAGEMENT

Armenia is actively involved in both regional and international integration and regards itself as an equal partner in such processes. Armenia sees its engagement and participation in these international developments as being in conformity with Armenian interests. Armenia's strategic partnership with Russia, its adoption of a European model of development, mutually beneficial cooperation with Iran and the United States, membership in the Commonwealth of Independent States (CIS) and the Collective Security Treaty Organization (CSTO), and its intensification of the cooperation with the NATO alliance, all contribute to the consolidation of the potential of Armenia's policy of complementarity. There are three layers of Armenia's external security strategy: the international, regional and pan-Armenian.<sup>322</sup>

Sinora, la scelta e le posizioni bilanciate del paese sembrano aver funzionato, riuscendo a superare anche le conseguenze immediate e l'alterarsi degli equilibri nel Caucaso Meridionale portate dalla Guerra di Agosto. Alla luce dello stato in cui si trova ancora oggi la nazione, il raggiungimento di una sorta di equilibrio sembra, infatti, l'unica alternativa obiettivamente intraprendibile di fronte all'essenziale, ma altrettanto ingombrante, alleanza con Mosca. Una presenza, quella russa, che se dal lato economico potrebbe con il tempo affievolirsi in maniera direttamente proporzionale all'incremento dei finanziamenti occidentali (e ancor di più nel caso in cui a questi si aggiungesse una normalizzazione dei rapporti con la Turchia), dal lato militare, invece, è destinata a durare ancora a lungo. Il Cremlino è cosciente di quanto Erevan sia vitale per il mantenimento futuro della propria sfera di influenza nella regione, a tal punto da volersela assicurare con largo anticipo: su questo punto è stata significativa la decisione del 20 agosto 2010

---

<sup>321</sup> Per il testo integrale si veda *Republic of Armenia, National Security Strategy* (approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26<sup>th</sup>, 2007) disponibile al seguente collegamento: [http://www.mfa.am/u\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf)

<sup>322</sup> Cit. *Ibid.* p.10.

tra i due alleati di prolungare con un nuovo accordo, e a 10 anni dall'effettiva scadenza, lo stazionamento della base di Gyumri dal 2020 (come pattuito nel 1995) fino al 2044.<sup>323</sup>

## 4.2 Turchia: storia di una normalizzazione impossibile?

La fine dell'impero sovietico ha rappresentato tanto per Ankara che per Erevan la possibilità di risolvere le numerose questioni ereditate dal loro comune passato e rimaste irrisolte sin dagli albori del secolo XX. Il 16 dicembre 1991 la Turchia è stata infatti uno dei primi paesi a riconoscere l'indipendenza dell'Armenia, inaugurando a partire dall'anno successivo un percorso che avrebbe permesso, se attuato, di istituire le basi per le future relazioni bilaterali. Segnali positivi verso questa direzione si sono manifestati in questo periodo in due circostanze principali: la prima durante i colloqui occorsi ad Erevan nell'aprile del 1991 tra il presidente Ter-Petrosyan e l'ambasciatore turco in Russia Volkan Vural, in occasione dei quali erano stati abbozzati i primi lineamenti delle relazioni armeno-turche; e la seconda con la partecipazione dell'Armenia, assieme alla Turchia, alla fondazione dell'Organizzazione per la Cooperazione Economica nel Mar Nero (BSEC)<sup>324</sup> a giugno del 1992. Cionondimeno, per quanto in questo breve periodo le relazioni tra Erevan e Ankara potessero apparire come una probabile realtà, a partire dalla seconda metà del 1992 le loro strade hanno intrapreso una direzione totalmente opposta che ha portato a un vero e proprio gelo diplomatico tra le due nazioni, che oggi, dopo quasi un ventennio, non sono ancora riuscite a trovare una soluzione alle loro numerose e complicate diatribe.

L'evento chiave di questo repentino deterioramento è stato dato dall'*escalation* nella contesa per il Nagorno-Karabakh, che tra il 1992 e il 1993 si apprestava a mutare la propria natura da conflitto interstatale, limitato ad Armenia e Azerbaigian, a conflitto su scala regionale con l'agganciamento e la conseguente polarizzazione delle potenze limitrofe, Russia e Turchia, ai due contendenti. A partire da questo momento, le speranze iniziali di quello che, alla luce di oggi, può esser visto come un fugace primo tentativo concreto di riavvicinamento sono venute a cadere del tutto. L'invasione armena dell'enclave del Karabakh e l'occupazione delle provincie azere adiacenti, ha risvegliato la c.d. *solidarietà pan-turca*<sup>325</sup> di Ankara verso la sorella Baku, culminata con la decisione del

---

<sup>323</sup> Cfr. R. GIRAGOSIAN, *Is Armenia Russia's Partner Or Pawn?*, Radio Free Europe, September 3<sup>rd</sup> 2010; <[http://www.rferl.org/content/Commentary\\_Is\\_Armenia\\_Russias\\_Partner\\_Or\\_Pawn/2147689.html](http://www.rferl.org/content/Commentary_Is_Armenia_Russias_Partner_Or_Pawn/2147689.html)>

<sup>324</sup> Cfr. A. ISKANDARYAN & S. MINASYAN, *Pragmatic Policies vs. Historical Constraints: Analyzing Armenia-Turkey Relations*, in *Caucasus Institute Research Papers*, n°1, January 2010, Caucasus Institute, Yerevan; p. 7. <[http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/02/CI-RP\\_1\\_en.pdf](http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/02/CI-RP_1_en.pdf)>

<sup>325</sup> Con il termine "solidarietà pan-turca", o "fratellanza pan-turca", ci si riferisce ad un sentimento di affinità, che può essere anche di tipo religioso, rintracciabile tra la Turchia e le popolazioni turcofone delle ex repubbliche socialiste sovietiche. Esso rappresenta ciò che oggi è rimasto di un movimento politico e culturale originatosi agli inizi del ventesimo secolo e promosso dalla Turchia durante il primo conflitto mondiale, il cui scopo essenziale risiedeva nello sfruttare gli elementi di comunanza con le varie etnie di lingua turca dell'Asia centrale in chiave anti-russa.

governo turco, il 3 Aprile 1993, di imporre, in linea con quanto richiesto dall'Azerbaijan, un pesante embargo contro l'Armenia<sup>326</sup>, allo scopo di esercitare una pressione economica sufficiente a far arretrare quest'ultima dalle proprie posizioni.<sup>327</sup> L'armistizio del 1994 tra le parti belligeranti, quattro risoluzioni dell'ONU, e la mancanza di posizioni comuni circa lo status futuro del Nagorno-Karabakh hanno di fatto congelato la situazione venutasi a creare agli inizi degli anni novanta, abbandonando il destino delle relazioni turche a uno stallo perpetuo. In altre parole, i rapporti bilaterali tra Ankara ed Erevan (e, dunque, tra due stati) sono venuti letteralmente a dipendere da un attore terzo, il cui peso ha reso indissolubile la risoluzione del conflitto dalla normalizzazione dei rapporti armeno-turchi, in un triangolo vizioso che ancor oggi non sembra trovare una via d'uscita.

La situazione che è stata posta in essere è risultata deleteria non solo in riferimento alle due nazioni ma soprattutto ai legami tra questi due popoli, che nel bene e nel male condividono millenni di storia. Sotto questo punto di vista, l'effetto negativo maggiore derivante dal conflitto nel Karabakh è stato dato proprio dall'assenza di un dialogo costruttivo tra turchi e armeni capace di appianare buona parte delle discordie che per quasi cent'anni non hanno fatto altro che accumularsi l'una sull'altra rendendo il quadro sempre più ostico e rinfocolando, da ambo le parti, percezioni culturali inimiche, e in molti casi addirittura stereotipiche, verso l'altro. La prima, e tuttora la più sentita, delle eredità lasciate dal XX° secolo è data dalla questione del genocidio: tra il 1915 e il 1923, durante la Prima Guerra Mondiale e la transizione post-bellica dall'impero alla repubblica sotto Mustafa Kemal, più di un milione e mezzo di armeni dell'Anatolia Orientale sono stati vittime di uccisioni e deportazioni di massa per mano delle forze nazionaliste turche. Per quanto detti eventi siano stati riconosciuti come un vero e proprio sterminio di massa da parte di un cospicuo numero di membri della comunità internazionale<sup>328</sup>, l'attuale Repubblica Turca (succeduta all'Impero Ottomano) persiste nel negare che tali eventi siano mai accaduti. La reticenza di Ankara, giunta persino ad eliminare dai testi ufficiali l'importante ruolo svolto dalla comunità armena sotto l'Impero Ottomano<sup>329</sup>, si è scontrata sia con le rivendicazioni della vasta diaspora armena (composta in maggioranza dai discendenti dei sopravvissuti al genocidio) che con le incessanti richieste del governo di Erevan. A partire dal 2001, con l'ascesa al potere del presidente Robert

---

<sup>326</sup> Cfr. A. GÖRGÜLÜ, *Turkey-Armenia Relations: A Vicious Circle*, in Foreign Analysis Series, n°8, RESEV Publications, Istanbul, November 2008; pp. 11-12.

<[http://www.tesev.org.tr/UD\\_OBJE/PDF/DPT/ERM/Turkey-Armenia%20Relations%20A%20Vicious%20Circle.pdf](http://www.tesev.org.tr/UD_OBJE/PDF/DPT/ERM/Turkey-Armenia%20Relations%20A%20Vicious%20Circle.pdf)>

<sup>327</sup> Ad aver spinto verso questa decisione è stato in particolare l'attacco, e la seguente invasione, da parte dell'Armenia della provincia azera di Kalbajar, il 28 marzo 1993. Cfr. *Ibidem*.

<sup>328</sup> Il primo paese ad aver riconosciuto il genocidio armeno è stato l'Uruguay nel 1965, seguito da Cipro nel 1982 e dall'Unione Europea (come ente sovranazionale) nel 1987. La maggior parte dei riconoscimenti è avvenuta soprattutto nel corso degli anni Novanta (Argentina, Russia, Canada, Grecia, Libano, Belgio e Francia) e negli anni Duemila (Svezia, Città del Vaticano, Italia, Svizzera, Slovacchia, Olanda, Polonia, Venezuela, Germania, Lituania e Cile).

Fonte: <<http://www.genocide.am>>

<sup>329</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *From foes to neighbors: the successes and failures of the Armenian-Turkish normalization process*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011, p. 60

Kocharyan e del partito Dashnaksuthiun, il riconoscimento del genocidio a livello internazionale è infatti divenuto uno degli elementi di spicco dell'agenda di politica estera del paese<sup>330</sup>, ponendo così fine all'approccio più pacato adottato dal predecessore Ter-Petrosyan a riguardo. A fronte di un'opinione pubblica internazionale sempre più propensa a sostenere la posizione armena, la Turchia ha ribattuto in molte occasioni che gli eventi del 1915-23 non possono definirsi come genocidio in quanto le perdite dovute al conflitto mondiale non avrebbero interessato solo gli armeni ma anche la popolazione turca dell'epoca<sup>331</sup>, e quindi ambo le parti. Si tratta quindi di un tema alquanto spinoso per Ankara, che ha influito (e influisce tuttora) negativamente sull'immagine del paese a livello internazionale, arrivando a rappresentare un elemento di attrito capace di pregiudicare le relazioni diplomatiche anche con quei paesi in cui la presenza della diaspora è molto forte, come testimoniano i recenti contrasti con Parigi<sup>332</sup>.

Una seconda questione di vecchia data rimasta irrisolta nelle relazioni armeno-turche concerne il riconoscimento dei confini territoriali tra le due nazioni. La demarcazione dell'attuale linea di frontiera (che divide i due paesi per 268 km<sup>333</sup>) risale non a degli accordi tra l'Armenia e la Turchia, ma bensì a dei trattati stipulati tra quest'ultima e l'Unione Sovietica. Ci riferiamo in particolare al trattato di Kars del 13 ottobre 1921<sup>334</sup> con il quale Erevan, da poco riconquistata da Mosca, era stata costretta a rinunciare a una porzione notevole del proprio territorio, cedendo ad Ankara le rovine dell'antica capitale Ani ed il monte Ararat<sup>335</sup>, simboli sacri e formanti della coscienza nazionale armena. La perdita armena occorre tra l'altro dopo che il Trattato di Sèvres, con il quale si era deciso lo smembramento dell'Impero Ottomano, aveva promesso (ma non mantenuto) la restituzione ad Erevan della quasi totalità dell'Armenia Storica. Una questione così lontana nel

---

<sup>330</sup> Cfr. C. FRAPPI, *La normalizzazione dei rapporti tra Turchia e Armenia: nuove opportunità e vecchi ostacoli*, in ISPI Policy Brief, n° 126, Aprile 2009; p. 5. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_126\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_126_2009.pdf)>

<sup>331</sup> Cfr. A. GÖRGÜLÜ, *Turkey-Armenia Relations: A Vicious Circle*; p. 18.

<sup>332</sup> Tra i più recenti vale la pena ricordare le diatribe tra la Turchia e la Francia dello scorso anno in seguito alla decisione del 22 dicembre 2011 da parte dell'Assemblea Nazionale di Parigi di approvare una legge volta a punire penalmente (un anno di reclusione) e pecuniariamente (45000 €) la negazione del reato di genocidio, con riferimento esplicito anche al caso armeno. Il gesto francese ha scatenato l'ira di Ankara che ha deciso di ritirare il proprio ambasciatore a Parigi e di sospendere tutti gli incontri bilaterali previsti tra le due nazioni. Si vedano per un approfondimento gli articoli di F. MARTINO, *Genocidio armeno, scintille tra Turchia e Francia*, pubblicato su Osservatorio Balcani e Caucaso il 23 dicembre 2011; <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Genocidio-armeno-scintille-tra-Turchia-e-Francia-109728>>; e quello pubblicato su Le Figaro, *Vote sur le génocide arménien: colère de la Turquie*, disponibile al seguente collegamento: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2011/12/22/01002-20111222ARTFIG00346-genocide-armenien-le-texte-vote-a-l-assemblee.php>>

<sup>333</sup> Fonte: The CIA World Fact Book; <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>>

<sup>334</sup> Il Trattato di Kars, imposto dall'Unione Sovietica ad Erevan dopo la riconquista alla fine del 1920 è andato a sostituire il precedente Trattato di Alessandropoli (o di Gyumri) stipulato tra l'Armenia indipendente e la Turchia il 2 dicembre 1920, e successivamente annullato da Mosca e Ankara il 16 marzo 1921. Per maggiori dettagli sugli eventi del periodo si veda il capitolo 13° di Y. TERNON, *La Prima Guerra Mondiale e il genocidio (1914-1923)*, in *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, edizione italiana pubblicata da Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002; pp. 379-409.

<sup>335</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *From foes to neighbors: the successes and failures of the Armenian-Turkish normalization process*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011; p. 60.

tempo è tornata di attualità già all'indomani della seconda indipendenza armena nel 1991, quando il governo armeno aveva negato la validità del Trattato di Kars in sede parlamentare. Anche dopo lo scoppiare del conflitto nel Karabakh le posizioni di Erevan sono state a lungo ambigue in proposito, lasciando temere ad Ankara la possibilità di future rivendicazioni territoriali, e questo anche se l'eventualità che una tale richiesta possa concretizzarsi ufficialmente sia pressoché bassa: l'ex-Ministro degli Esteri armeno Vardan Oskanian, ad esempio, ha dichiarato pubblicamente nel 2006 che l'Armenia rispetta i trattati ereditati dal governo sovietico<sup>336</sup>. Un riconoscimento ufficiale, tuttavia, non è mai avvenuto: secondo molti rappresentanti politici armeni non vi sarebbe infatti la necessità di farlo, giacché il solo fatto di aver aderito a svariate organizzazioni internazionali, come l'ONU, l'OSCE e il Consiglio d'Europa, implicherebbe da sé l'adesione da parte della legislazione armena del *principio di inviolabilità dei confini*.<sup>337</sup> Le rassicurazioni non sono però servite a calmare le paure ancora vive nella percezione della popolazione turca, che sembrerebbe soffrire della c.d. *Sindrome di Sèvres*, ossia di una sorta di timore piuttosto radicato nella società del paese che le potenze esterne siano sempre in procinto di minare la sovranità e l'integrità territoriale della nazione<sup>338</sup>, proprio come avvenne dopo la sconfitta dell'Impero Ottomano nel 1918. Relativamente alla questione dei confini è interessante notare, per l'appunto, come esista una discrepanza notevole tra quanto enunciato a livello politico-governativo da entrambe le parti, e come il problema venga percepito e vissuto dalle rispettive popolazioni, in particolare quella armena, che vede ancora in quanto deciso a Kars una deprivazione ingiusta. Non stupisce quindi che proprio la dichiarazione di indipendenza del 23 agosto 1990, enunci al punto 11 che «the Republic of Armenia stands in support of the task of achieving international recognition of the 1915 genocide in Ottoman Turkey and Western Armenia»<sup>339</sup>. Da come si può evincere, si tratta anche qui di una questione molto sensibile, ragione per cui può spiegarsi la sottile ambiguità di Erevan nell'affrontare l'argomento.

La questione del Nagorno-Karabakh, il riconoscimento del genocidio e quello delle linee di frontiera sono le tre tematiche principali su cui si sono arenati tutti i tentativi di pacificazione tra Armenia e Turchia, e quelle che hanno ricevuto la maggior visibilità. Ma i problemi tra i due paesi non si fermano qui e vanno a toccare anche altre questioni, tra cui il trattamento delle minoranze

---

<sup>336</sup> Secondo Oksarian : «The Treaty of Kars is in force as far as I'm concerned. Because Armenia is a successor in recognizing the Soviet treaties. And as long as any treaty hasn't been renounced officially or replaced by a new one, it has been in force.». Per il testo integrale dell'intervista: <<http://www.turkishweekly.net/news/41469/armenian-foreign-minister-oskanian-we-recognise-the-treaty-of-kars.html>>.

<sup>337</sup> Cfr. R. SAFRASTYAN, *Armenian-Turkish Relations: From Interstate Dispute to Neighborliness*, Research paper prepared for the Center PS International Policy Fellowship Program 2003-2004, Open Society Institute publications; p. 6. <<http://pdc.ceu.hu/archive/00001921/01/safrastyan.pdf>>

<sup>338</sup> Cfr. A. ISKANDARYAN & S. MINASYAN, *Pragmatic Policies vs. Historical Constraints: Analyzing Armenia-Turkey Relations*; p.23.

<sup>339</sup> Cit. The Supreme Council of the Armenian Soviet Socialist Republic, *Declaration of Independence*. Per il testo integrale si veda: <<http://www.gov.am/en/independence/>>

armene in Turchia, ancora oggi vittime di quello che appare come un'irriducibile nazionalismo persecutorio contro l'altro. Secondo le stime più recenti, il numero di armeni in Turchia raggiungerebbe una quota di circa 60000 individui (contro i 2 milioni censiti in epoca ottomana), 50000 dei quali stanziati a Istanbul.<sup>340</sup> Alla stregua di altre minoranze, gli armeni sono considerati come cittadini di livello inferiore e vengono penalizzati e fortemente discriminati in molti settori sociali.<sup>341</sup> Si tratta, inoltre, di un problema che si è ampliato andando a toccare anche il fenomeno dei flussi di immigrati armeni<sup>342</sup> (soprattutto donne) che in stato di povertà e in cerca di un'occupazione sono andati a riempire le fila dei lavoratori irregolari della Turchia.<sup>343</sup> Per quanto questa situazione sia stata a lungo nota a livello internazionale, essa ha ricevuto maggiore attenzione durante il primo decennio di questo secolo, a partire dall'approvazione del governo di Ankara del controverso art. 103 del codice penale, entrato in vigore il 1° giugno 2005 (emendato nel 2008, ma non ancora abrogato), volto a condannare con la reclusione dai 6 mesi ai 3 anni chiunque «publicly denigrates Turkishness, the Republic or the Grand National Assembly of Turkey»<sup>344</sup>. A causa di questa norma numerosi intellettuali, giornalisti, e attivisti umani sono stati colpiti da una pesante persecuzione legale, soprattutto coloro che, tra questi, si sono battuti per promuovere un dibattito nel paese su una questione tabù come il genocidio. Il caso più noto è stato quello di Hrant Dink, direttore del settimanale armeno-turco *Agos*, che dopo aver subito la condanna (senza pena) a 6 mesi di carcere per aver pubblicato un articolo sull'identità armena considerato lesivo all'orgoglio turco<sup>345</sup>, è stato assalito e ucciso il 19 gennaio 2007 a Istanbul da un estremista nazionalista turco. La morte di Dink, l'eco ricevuto sui media internazionali, e soprattutto le reazioni provenienti sia dall'Armenia che dallo stesso popolo turco (il 23 gennaio circa 100'000 di cittadini sia turchi che armeni hanno manifestato al funerale di Dink al grido di «siamo tutti armeni»<sup>346</sup>) hanno lanciato un segnale molto forte ai governi dei due paesi: che i tempi erano cambiati, e

---

<sup>340</sup> *World Directory of Minority and Indigenous People*; <<http://www.minorityrights.org/4404/turkey/armenians.html>>

<sup>341</sup> Per un *excursus* abbastanza completo sulle discriminazioni subite dagli armeni in Turchia si veda T. HOFFMAN, *Armenians in Turkey Today: A critical assessment of the situation of the Armenian Minority in the Turkish Republic*, The EU Office of Armenian Associations of Europe, Bruxelles, October 2002, disponibile al seguente collegamento: <<http://www.armenian.ch/asa/Docs/faae02.pdf>>

<sup>342</sup> Sebbene le frontiere terrestri siano state chiuse, i collegamenti aerei fra Istanbul ed Erevan sono rimasti sempre attivi, con la presenza di voli regolari tra le due città. La Turchia inoltre ha predisposto un sistema di accesso facilitato per i visitatori armeni, ai quali è stata data la possibilità di ottenere un visto per entrare in territorio turco qualora questi vi accedessero passando per le "altre" dogane del paese (per esempio al confine turco-georgiano o a quello turco-iranico). Questo meccanismo ha permesso l'entrata in Turchia di decine di migliaia di cittadini armeni.

<sup>343</sup> Cfr. G. TER-GABRIELIAN, *Armenia-Turkey Rapprochement: The Most significant Positive Event in the Region Since 1994 (If It Happens)*, in *Caucasus Analytical Digest* n° 11, 23 November 2009, Heinrich Böll Stiftung, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen and Security Studies, Zürich; p. 2

<sup>344</sup> Cit. dalla traduzione inglese dell'OSCE in B. ALGAN, *The Brand New Version of Article 301 of Turkish Penal Code and the Future of Freedom of Expression Cases in Turkey*, in *German Law Journal*, Vol. 09, n° 12; p. 2238. <[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No12/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_12\\_2237-2252\\_Developments\\_Algan.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No12/PDF_Vol_09_No_12_2237-2252_Developments_Algan.pdf)>

<sup>345</sup> Cfr. F. SALOMONI, *Turchia a singhiozzo sulla questione armena*, pubblicato su Osservatorio Balcani e Caucaso il 18 ottobre 2005. <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-a-singhiozzo-sulla-questione-armena>>

<sup>346</sup> Cfr. B. HARVEY, *Mass protest at editor's funeral*, in *The Guardian online*, 24<sup>th</sup> January 2007;

che, soprattutto in Turchia, era giunto il momento di una profonda riflessione non solo nei propri rapporti con Erevan, ma in special modo nel rapporto tra i rispettivi popoli. Ed è proprio su questo sfondo che a partire dall'anno successivo si è cominciato a riprendere in considerazione l'apertura di nuove trattative per la normalizzazione dei rapporti tra Erevan ed Ankara.<sup>347</sup>

Ad spingere verso questo cambio di rotta, dopo un decennio e mezzo di gelo diplomatico, hanno inciso però anche altri fattori. Ad inizio del 2008 la Turchia usciva infatti da un periodo in cui la propria politica estera era entrata in una fase di revisione complessiva, nella quale il miglioramento delle relazioni con Erevan appariva come un percorso che prima o poi bisognava intraprendere: i diverbi con gli Stati Uniti durante la guerra in Iraq nel 2003, l'inizio dei negoziati per entrare nell'Unione Europea nel 2005, e gli sforzi per cercare dei punti di incontro con la Russia hanno portato all'elaborazione di una nuova visione del ruolo regionale di Ankara nel Caucaso.<sup>348</sup> In effetti, va ricordato che le scelte fatte dalla Turchia nel 1993 per sostenere l'Azerbaigian l'hanno penalizzata proprio sul fronte politico, nella misura in cui la situazione venuta a crearsi ha impedito ad Ankara di ritagliarsi un ruolo di attore regionale in un periodo in cui la debolezza della Russia le lasciava ampio spazio di manovra. La volontà di estendere la propria influenza nel Caucaso Meridionale (che per realizzarsi presuppone buoni rapporti anche con l'Armenia) è riemersa: inizialmente con l'elaborazione della nuova politica *zero problems with the neighbours*, e in un secondo tempo con la proposta di una Piattaforma per la Stabilità e la Cooperazione nel Caucaso<sup>349</sup>, presentata all'indomani dello scoppio del conflitto tra Russia e Georgia nell'agosto del 2008.

Le intenzioni di Ankara per una normalizzazione diplomatica con Erevan ricevevano contemporaneamente una risposta positiva anche dal lato armeno. La fine della presidenza Kocharian (1998-2008) e l'insediamento del nuovo presidente Serzh Sargsyan con le elezioni di febbraio sembravano aprire una fase nuova in cui poter riprendere il dialogo con la Turchia senza precondizioni (almeno da parte armena). Va ricordato, tra l'altro, che al momento del suo arrivo al governo Sargsyan non godeva di un'ampia legittimazione a livello internazionale a causa delle accuse di brogli elettorali e delle numerose e violente proteste pubbliche che avevano dimostrato per l'ennesima volta quanto il sistema politico non fosse in linea con i parametri di democrazia richiesti. Il fatto che gli Stati Uniti e l'occidente nel suo complesso non avessero accolto l'elezione di Sargsyan a braccia aperte presupponeva quindi per il neoeletto la necessità impellente di

---

<<http://www.guardian.co.uk/media/2007/jan/24/pressandpublishing.turkey>>

<sup>347</sup> Alcuni tentativi di pacificazione erano stati intrapresi anche nel periodo antecedente, rivelandosi però sempre degli insuccessi. Il più noto è stato quello della Commissione per la Riconciliazione Armeno-Turca (TARC) avviata nel 2001 dalla società civile con l'approvazione dei rispettivi governi, ma sciolta senza risultati già nel 2004.

<sup>348</sup> Cfr. A. ISKANDARYAN & S. MINASYAN, *Pragmatic Policies vs. Historical Constraints: Analyzing Armenia-Turkey Relations*; p.9.

<sup>349</sup> Si veda C. FRAPPI, *La Turchia e la Piattaforma per la Stabilità e Cooperazione nel Caucaso*, in *ISPI Policy Brief*, n° 106, novembre 2006. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_106\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_106_2008.pdf)>

guadagnarsi un minimo di riconoscimento sia da parte del paese che da parte dall'esterno<sup>350</sup>. Nella primavera del 2008, dunque, tanto l'Armenia che la Turchia si apprestavano a trovare un compromesso in quanto sia a livello politico che a livello strategico la loro riappacificazione avrebbe comportato un maggiore prestigio per le rispettive classi dirigenti.

Sulla scia degli eventi e di un contesto che sembrava annunciare sempre più in concreto l'eventualità di un avvicinamento, il 6 settembre 2008, per la prima volta nella storia un capo di stato turco, il presidente Abdullah Gül, effettuava una visita ufficiale in Armenia, accogliendo l'invito fattogli da Sargsyan in aprile a partecipare all'incontro tra le nazionali di calcio dei due paesi per le qualificazioni dei mondiali FIFA del 2010. Quella che è stata da subito battezzata la *diplomazia del pallone* ha rappresentato un modo originale per dare visibilità pubblica a un processo negoziale (al periodo ancora segreto) partito già alcuni mesi prima a Zurigo e mediato dal governo svizzero. Nel perseguire questo atteggiamento di cautela entrambi di leader hanno quindi continuato a tenere colloqui privati a margine di eventi sportivi, come è accaduto con la visita di ritorno da parte di Sargsyan in Turchia il 7 ottobre 2008 per il secondo incontro tra le due squadre. Il 2009 ha visto poi i due leader impegnarsi in un dialogo sempre più dinamico, che nel giro di alcuni mesi ha saputo produrre i propri frutti, agevolati anche dal sostegno degli attori esterni come la Russia, gli Stati Uniti e l'Unione Europea, che al di là delle divergenze hanno accolto positivamente la collaborazione dimostrata dai due presidenti. Il 22 aprile 2009<sup>351</sup> i ministri degli esteri dell'Armenia, della Turchia e della Svizzera annunciavano pubblicamente di aver raggiunto un accordo e di aver stabilito una *road map*<sup>352</sup> per la futura normalizzazione dei loro rapporti. A partire da questo momento le voci di dissenso e i principali elementi di frizione al processo, sebbene manifestatisi anche nei mesi precedenti, hanno iniziato a farsi sentire con forza maggiore, tanto dalla parte armena che dalla parte turca, come anche dall'esterno, soprattutto dopo il 31 agosto 2011, quando i documenti ufficiali sono stati resi noti al pubblico nella loro integralità.

I testi in cui sono confluiti i compromessi raggiunti comprendono due Protocolli<sup>353</sup>: il Primo è piuttosto breve e mira a sancire l'avvio delle relazioni diplomatiche come stabilito dal diritto internazionale (Convenzione di Vienna del 1961), cosa che avverrà però solo ad un mese dallo scambio dei rispettivi strumenti di ratifica; il Secondo protocollo, invece, è leggermente più cospicuo e concerne il successivo sviluppo dei rapporti tra i due paesi (apertura delle frontiere,

---

<sup>350</sup> Cfr. G. TER-GABRIELIAN, *Armenia-Turkey Rapprochement: The Most significant Positive Event in the Region Since 1994 (If It Happens)*; p.2.

<sup>351</sup> L'accordo era stato raggiunto in realtà già il 2 Aprile, venti giorni prima dell'annuncio ufficiale.

<sup>352</sup> Cfr. *Joint Statement of The Ministries of Foreign Affairs of The Republic of Turkey, The Republic of Armenia and The Swiss Federal Department of Foreign Affairs*, 22 April 2009. <[http://www.mfa.gov.tr/no\\_-56\\_-22-april-2009\\_-press-release-regarding-the-turkish-armenian-relations.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_-56_-22-april-2009_-press-release-regarding-the-turkish-armenian-relations.en.mfa)>

<sup>353</sup> Per il testo integrale dei protocolli si veda: <<http://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/t%C3%BCrkive-ermenistan-ingilizce.pdf>>

l'istituzione di ambasciate e consolati, consultazioni regolari tra i ministri degli esteri, apertura di un dialogo per analizzare in modo imparziale la storia dei due paesi, sviluppo del settore dei trasporti e delle comunicazioni come anche della cooperazione in campo scientifico, energetico, commerciale ed economico, e in quello del turismo e in quello ambientale.). In allegato, infine, è stato inserito un calendario volto a fissare le tappe della normalizzazione, la prima della quali sarebbe stata proprio l'apertura della frontiere, da effettuarsi a due mesi dall'entrata in vigore del Primo protocollo.

Immediatamente dopo la pubblicazione di agosto, le critiche contro i Protocolli hanno iniziato a diramarsi e a scagliarsi contro i governi e i presidenti delle due nazioni. Un'opposizione che non è sbocciata solo all'interno dei rispettivi paesi, ma che si è espressa con altrettanta vigore anche all'esterno costringendo Sargsyan a far visita alle maggiori comunità armene (Los Angeles, New York, Parigi, Beirut, Rostov sul Don) nel tentativo di calmare il fortissimo dissenso proveniente dalla diaspora<sup>354</sup>, senza contare i problemi verificatisi nell'Assemblea Nazionale già in occasione dell'annuncio di aprile, quando il partito Dashnaksuthiun (strettamente legato alle comunità della diaspora) ha abbandonato la coalizione con il Partito Repubblicano di Sargsyan in segno di protesta.<sup>355</sup> Le critiche che hanno alimentato il malcontento del popolo armeno nella sua accezione più ampia andavano ad interessare, in prima istanza, la controversa decisione di istituire una sub-commissione per studiare la dimensione storica dei rapporti tra i due popoli, compresa la delicata questione del genocidio del 1915-23. Su questo tema il confronto di vedute (soprattutto da parte turca) ritornava a farsi percepire: se per il popolo armeno il genocidio è stata una catastrofe accertata e ampiamente documentata, la sola eventualità che uno studio congiunto potesse rimettere in discussione suddetti eventi veniva interpretata come un'offesa e una forma di cedimento da parte di Sargsyan. In secondo luogo, inoltre, il mero riconoscimento dei confini avrebbe comportato nell'immediato la fine di qualsiasi possibilità futura di poter rivendicare da parte armena le regioni perdute con il Trattato di Kars, andando così a rafforzare la percezione generale che nelle negoziazioni l'Armenia avesse assunto una posizione di netto svantaggio<sup>356</sup>, offrendo e rinunciando a più di quanto sarebbe stata disposta a fare l'altra parte.

Nel frattempo, anche il presidente Gül si trovava ad affrontare ingenti problemi politici, che lo impegnavano a ricercare un modo per lenire la disapprovazione di Baku, che rischiava adesso, per la prima volta dal 1991, di degenerare in una vera e propria crisi diplomatica. La classe dirigente azera ha interpretato, infatti, sin da subito la normalizzazione delle relazioni armeno-turche come un tradimento della fratellanza pan-turca: la caduta dell'embargo del 1993, da parte di Ankara, avrebbe

---

<sup>354</sup> Cfr. A. ISKANDARYAN & S. MINASYAN, *Pragmatic Policies vs. Historical Constraints: Analyzing Armenia-Turkey Relations*; p. 21

<sup>355</sup> Cfr. *Ibid*; p. 16

<sup>356</sup> Cfr. G. TER-GABRIELYAN, *Armenia-Turkey Rapprochement: The Most significant Positive Event in the Region Since 1994 (If It Happens)*; p.3

significato, per l'appunto, la fine di uno degli strumenti di pressione principali con cui Baku intendeva, e intende tutt'ora, soffocare l'economia di Erevan per ottenerne il ritiro delle truppe dal Nagorno-Karabakh. Sebbene uno degli ostacoli più complessi della storia armeno-turca contemporanea cercasse di riemergere nel tentativo di salvaguardare i propri interessi strategici, in questa fase del riavvicinamento la sua influenza non è stata tuttavia abbastanza forte da impedire l'evolversi delle trattative: il 10 ottobre 2009, dopo numerose difficoltà, i due Protocolli venivano firmati all'Università di Zurigo dal ministro degli esteri armeno Edward Nalbandian e dal suo omologo turco Ahmet Davutoglu, con il benestare della mediazione elvetica e in presenza dei rappresentanti diplomatici di Stati Uniti, Russia, Francia e Unione Europea.<sup>357</sup>

Di fronte al timore che il buon vicinato tra Ankara ed Erevan potesse materializzarsi, le pressioni di Baku hanno iniziato a farsi più insistenti. Il governo azero ha deciso così di sfruttare la sua posizione avvantaggiata di produttore e paese di transito di idrocarburi per far leva sul governo turco affinché il ritiro dell'Armenia dal Nagorno-Karabakh ritornasse a far sentire il suo peso nella fase di ratifica. Significativa è stata la minaccia del presidente Ilham Aliyev, giunta alcuni giorni dopo la firma dei Protocolli, di porre fine alla vendita a basso prezzo del gas alla Turchia e di cercare altre vie

(presumibilmente attraverso la Russia) per far transitare la produzione azera verso l'Europa.<sup>358</sup> La strategia di Aliyev, oltre a mettere in luce le fragilità nascoste della fratellanza pan-turca, aveva uno scopo preciso, ossia quello di far leva sui politici di Ankara filo-azeri



Foto 8 – Zurigo, 10 Ottobre 2009 – Il Ministro degli esteri armeno (a sinistra) e il Ministro degli esteri turco (a destra) si stringono la mano dopo la firma dei Protocolli per la normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra le rispettive nazioni.

affinché il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo, nel timore di perdere i consensi dell'elettorato nazionalista<sup>359</sup> (le elezioni parlamentari si sarebbero svolte a metà 2011) si decidesse ad arrestare il processo di normalizzazione. In effetti, posizioni divergenti su cui giocare le proprie carte erano presenti già tra le cariche più alte dello Stato, in primis tra il presidente Gül e l'influente Primo

<sup>357</sup> Alla firma dei protocolli hanno presenziato il Segretario di Stato degli Stati Uniti Hillary Clinton, il Ministro degli esteri russo Sergey Lavrov, il Ministro degli esteri francese Bernard Kouchner, e per l'Unione Europea il Presidente del Comitato dei Ministri Samuel Zbogar e il Segretario Generale del Consiglio UE Javier Solana.

<sup>358</sup> Cfr. *Azerbaijani Threatens Turkey Over Armenia Agreement*, in Radio Free Europe – Radio Liberty, 21<sup>st</sup> October 2009; <[http://www.rferl.org/content/Azerbaijan\\_Threatens\\_Turkey\\_Over\\_Armenia\\_Agreement/1857198.html](http://www.rferl.org/content/Azerbaijan_Threatens_Turkey_Over_Armenia_Agreement/1857198.html)>

<sup>359</sup> Cfr. M. ZOLYAN, *From foes to neighbors: the successes and failures of the Armenian-Turkish normalization process*, in *Spotlight on Armenia*; p. 63

Ministro Erdoğan, che dimostrava a differenza del primo un sostegno più aperto al fratello azero.<sup>360</sup> In breve tempo il circolo vizioso messo in moto nel 1993 si è nuovamente riproposto facendo regredire quanto ottenuto sino a quel momento. Nel giro di alcuni mesi anche da parte armena le frustrazioni hanno cominciato a farsi presto sentire: il 12 gennaio 2010, la Corte Costituzionale ha provveduto a dichiarare la conformità dei protocolli con la costituzione, allegando però una dichiarazione volta a preservare la Dichiarazione di Indipendenza da quanto pattuito nei Protocolli, che andava così, da una parte, a rassicurare le preoccupazioni manifestate dall'opinione pubblica del paese e della diaspora, ma dall'altra ad alimentare la disapprovazione di Ankara.

Il 22 aprile 2010 (a due giorni di distanza dalla commemorazione del 95° anniversario del genocidio armeno), di fronte a un clima che sembrava aver riportato le relazioni armeno-turche ai livelli antecedenti, e di fronte alla mancanza di volontà della Turchia di impegnarsi nel promuovere e realizzare quanto pattuito *senza precondizioni*, Serzh Sargsyan ha pubblicamente annunciato attraverso un messaggio alla nazione a mezzo televisivo la decisione di sospendere la ratifica dei Protocolli.

«Fellow Armenians,

A year has passed since the Armenian-Turkish-Swiss joint statement on steps to normalize the relations between Armenia and Turkey. [...] For a whole year, Turkey has done everything to protract time and fail the process. Hence, our conclusion and position are straightforward:

1. Turkey is not ready to continue the process that was started and to move forward without preconditions in line with the letter of the Protocols.
2. The reasonable timeframes have, in our opinion, elapsed. The Turkish practice of passing the 24th of April at any cost is simply unacceptable.
3. We consider unacceptable the pointless efforts of making the dialogue between Armenia and Turkey an end in itself; from this moment on, we consider the current phase of normalization exhausted.

[...] The matter of the fact is that our partners have urged us to continue the process, rather than to discontinue it. Out of respect for them, their efforts, and their sincere aspirations, we have decided after consulting our Coalition partners and the National Security Council not to exit the process for the time being, but rather, to suspend the procedure of ratifying the Protocols. We believe this to be in the best interests of our nation. [...] While announcing to the world the end of the current phase of the process, which was launched with the September 2008 match between the national football teams of Armenia and Turkey, I express gratitude to President Abdullah Gül of Turkey for political correctness displayed throughout this period and the positive relationship that developed between us.»<sup>361</sup>

Al momento non si può dire quali prospettive riserverà il futuro per le relazioni armeno-turche. I protocolli hanno dato una speranza tanto papabile quanto fugace, consapevolizzando entrambe le parti non solo degli effettivi vantaggi che la normalizzazione dei loro rapporti porterebbe con sé, ma in particolare di quanto sia ancora lungo il cammino da intraprendere. La parabola della diplomazia del pallone ha infatti insegnato, a mio avviso, una lezione molto importate ai governi dei due paesi,

---

<sup>360</sup> Cfr. T. DE WAAL, *Armenia and Turkey: Bridging the Gap*, in Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief, n°87, October 2010; p. 4. <[http://carnegeendowment.org/files/armenia\\_turkey.pdf](http://carnegeendowment.org/files/armenia_turkey.pdf)>

<sup>361</sup> Cit. *Televised Address of the President Serzh Sargsyan on the Process of Normalization of Relations between Armenia and Turkey*, 22<sup>nd</sup> April 2010. Per il testo integrale si veda: <<http://www.president.am/events/statements/eng/?id=60>>

ossia che la volontà politica dei capi di stato in sé non è sufficiente a sanare ferite e percezioni distorte accumulate in un secolo di storia. Se nel 2008-2010 i tempi non sono sembrati maturi, questo deve imputarsi, tra gli altri fattori visionati, alla mancanza di un dialogo costruttivo *in primis* tra i due popoli piuttosto che tra i governi, perché è proprio il radicamento a livello sociale delle questioni irrisolte e l'assenza di una conoscenza realistica dell'altro a generare una ancor viva e forte opposizione, che giustificata o meno va a minare alla radice qualsiasi occasione di pace si presenti. Inoltre, l'indissolubilità della fratellanza pan-turca ha reso di fatto la normalizzazione dei rapporti con la Turchia e la risoluzione della contesa nel Karabakh due fattori inscindibili che richiedono di essere affrontati su un tavolo delle trattative che preveda la partecipazione anche dell'Azerbaijan. Per il momento lo *status quo* sembra prevalere; tuttavia non è errato sperare che con il tempo, ed un'azione più attenta e ad ampio raggio (società civile e attori esterni compresi) si possa affacciare una seconda possibilità.

#### **4.3 Iran: tra partnership strategica e cooperazione energetica**

La *cristiana* Armenia e la Repubblica *Islamica* dell'Iran, in netto contrasto a qualsiasi pregiudizio di natura religiosa, godono oggi di rapporti diplomatici, economici e culturali di buon vicinato, rivelatisi proficui per entrambe le nazioni sotto molti punti di vista. Erevan e Teheran vantano infatti un'amicizia di lunga data che trova le sue radici in millenni di storia. Questo retroterra favorevole ha avuto modo di esprimersi positivamente anche dopo il 1991, quando questi due paesi hanno iniziato a sviluppare una partnership strategica plasmata in buona parte da obiettivi e preoccupazioni tendenzialmente convergenti verso il nuovo contesto post-bipolare che stava prendendo forma. Negli anni novanta anche l'Iran si era trovato, infatti, ad assumere posizioni ostili contro il governo del neonato stato azero. Il primo presidente dell'Azerbaijan, Albufaz Elchibey, si era fatto portavoce di una visione nazionalista che progettava l'estensione dei propri confini verso le regioni settentrionali dell'Iran, abitate prevalentemente da azeri, con lo scopo di unificarle a Baku in un Grande Azerbaijan, minando conseguentemente l'integrità territoriale di Teheran. Non stupisce quindi che durante in conflitto per il Nagorno-Karabakh, l'Iran abbia scelto non solo di non appoggiare l'Azerbaijan (con il quale condivide l'appartenenza alla confessione sciita) assumendo una posizione di neutralità<sup>362</sup>, ma di sostenere indirettamente l'Armenia<sup>363</sup> attraverso il rifornimento

---

<sup>362</sup> Allo scoppiare del conflitto, alcuni estremisti sciiti avevano fatto pressioni sul governo di Teheran affinché l'Iran entrasse in guerra a sostegno dell'Azerbaijan. Una tale eventualità non era tuttavia perseguibile: così facendo il governo si sarebbe infatti alienato il supporto della ricca minoranza armena. All'opposto, se avesse deciso di intervenire militarmente a sostegno di Erevan, esso avrebbe dovuto far fronte al malcontento delle province iraniche

di beni di prima necessità, idrocarburi e anche armamenti<sup>364</sup>. Anche negli anni successivi alla caduta di Elchibey e alla fine del conflitto nel Karabakh, l'allineamento con l'Armenia è continuato, in linea con il consolidamento dell'asse Mosca – Erevan – Teheran e con l'ulteriore incrinarsi dei rapporti con Baku sia sulla questione dello status del Mar Caspio sia in relazione alla cooperazione tra l'Azerbaijan e il *nemico* statunitense.<sup>365</sup> Per ciò che concerne invece la Turchia, l'alleanza militare di quest'ultima con Washington ha avuto anche qui la sua parte nel condurre, anche se per motivi di natura diversa, Armenia e Iran su posizioni simili: per quanto infatti la politica estera di Ankara abbia dimostrato nell'ultimo decennio una certa indipendenza rispetto all'alleato americano (sviluppando una discreta cooperazione in ambito di sicurezza e nel settore energetico<sup>366</sup>) Teheran continua a percepire il vicino turco come un competitore nello scacchiere del Caucaso Meridionale.<sup>367</sup>

Come si può osservare, la comunanza di vedute verso gli attori esterni e il mantenimento dello *status quo* nella regione ha spinto Armenia e Iran a sviluppare ulteriormente le loro relazioni, che all'inizio del XXI° secolo si sono evolute in una più stretta cooperazione economica, soprattutto nel settore energetico, che è andata a potenziarsi negli ultimi anni in maniera direttamente proporzionale al crescente embargo degli Stati Uniti e dell'occidente contro Teheran e il suo programma di sviluppo nucleare. Se a ciò si somma l'isolamento a cui Erevan è stata sottoposta da Baku e Ankara a partire dal 1993, non è difficile non vedere nell'alleanza armeno-iranica il tentativo comune di sopravvivere ad una situazione palesemente ostile ad entrambe. Va notato, a tal proposito, che anche se Erevan goda del pieno sostegno e degli aiuti di Mosca, la lontananza geografica dell'alleato russo e le continue diatribe con la Georgia (l'unica via di comunicazione disponibile) hanno di fatto reso instabile l'approvvigionamento energetico e creato serie difficoltà all'economia armena, come è occorso durante il conflitto del 2008, quando molte delle arterie commerciali sono state danneggiate, bloccando quasi il 90 % delle importazioni armenesi transanti

---

settentrionali (l'Azerbaijan meridionale). Questo spiega perché l'Iran abbia scelto di assumere una posizione di *apparente* neutralità.

<sup>363</sup> Cfr. C. THERME, *L'alliance irano-arménienne*, in *Journal of International & Strategic Studies* (CERIS), n° 1, printemps 2008; p.2.

<[http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5001&id\\_provenance=103&provenance\\_context\\_id=11](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5001&id_provenance=103&provenance_context_id=11)>

<sup>364</sup> Cfr. V. VIRA & E. FITZGERALD, *The United States and Iran: Competition Involving Turkey and the South Caucasus*, Center for Strategic & International Studies, Washington, 4<sup>th</sup> August 2011; p.24.

<[http://csis.org/files/publication/120309\\_Iran\\_Chapter\\_VIII\\_Turkey\\_Caspian.pdf](http://csis.org/files/publication/120309_Iran_Chapter_VIII_Turkey_Caspian.pdf)>

<sup>365</sup> Uno dei dissidi principali nel triangolo diplomatico Baku-Washington-Teheran sono state le speculazioni circa l'istallazione di una base statunitense sulla linea di confine.

<sup>366</sup> Cfr. S. P. BOYER & B. KATULIS, *The Neglected Alliance: Restoring U.S.-Turkish Relations to Meet 21<sup>st</sup> Century Challenges*, Center for American Progress Report, December 2008; pp. 17-18.

<<http://www.americanprogress.org/issues/2008/12/pdf/turkey.pdf>>

<sup>367</sup> Cfr. S. SARUKHANYAN, *Some Main Issues of The Relations Between Armenia and Iran*, Novarank Foundation, Erevan, 25<sup>th</sup> May 2010. <[http://noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT\\_ID=4798](http://noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT_ID=4798)>

per i porti georgiani di Poti e di Batumi.<sup>368</sup> Sul fronte meridionale, invece, la condivisione delle frontiere statali con Teheran, come anche l'assenza di dispute territoriali, garantisce una maggiore sicurezza energetica e commerciale, senza la quale Erevan non avrebbe di certo potuto sopravvivere negli ultimi vent'anni.

L'Armenia ha quindi puntato a rafforzare maggiormente la cooperazione con l'Iran, avviando e attuando in collaborazione con Teheran ambiziosi e costosi progetti nel settore energetico, implementati anche dalla stipula di numerosi accordi commerciali preferenziali e memorandum di intesa<sup>369</sup>. Fra i più importanti vale la pena menzionare la costruzione di due centrali idroelettriche nei pressi del fiume Araxs, sul confine, destinati a produrre l'energia elettrica da esportare verso l'Iran, con l'intenzione di cominciare i lavori per l'installazione di un terzo impianto già a metà del 2012. Non va dimenticato poi la recente costruzione di un gasdotto che, collegando Tabriz al confine armeno, ha salvaguardato la sicurezza energetica di Erevan di fronte all'instabilità dei transiti provenienti da Tbilisi, affievolendo così anche il monopolio di Gazprom.<sup>370</sup> I progetti però non termineranno qui, e in futuro questa collaborazione continuerà ad espandersi, soprattutto dopo che le negoziazioni per la normalizzazione delle relazioni tra Armenia e Turchia, e quindi lo sfaldamento dell'embargo turco, si sono rivelate un ennesimo fallimento. In occasione dell'ultima visita del presidente Ahmadinejad in Armenia, a fine dicembre 2011, il Ministro dell'Economia Majid Namdzhui ha affermato che un consorzio di imprese private ha intenzione di investire la somma di 571 milioni di dollari nell'ulteriore sviluppo del sistema energetico armeno.<sup>371</sup>

In tempi recenti, Teheran ha dimostrato inoltre la volontà di assumere il ruolo di mediatore nella questione del Nagorno-Karabakh, attualmente ancora affidata al Gruppo di Minsk dell'OSCE. Data la sua locazione geografica che lo pone direttamente a contatto con l'area oggetto della contesa, e della forte minoranza azera all'interno del paese, stupisce che l'Iran non sia mai stato fatto partecipare ai negoziati di pace. Tuttavia, dal 2008 si è assistito a un maggiore attivismo, mosso però più dalla propria visione strategica in chiave anti-occidentale che dai legami di buon vicinato con l'Armenia. Questo rinnovato interesse si può spiegare in larga misura se si prende in considerazione come sia stata vissuta dall'Iran l'eventualità di una pacificazione con la Turchia: se essa si fosse concretizzata, infatti, non solo Teheran avrebbe perso l'unico alleato nella regione, ma

---

<sup>368</sup> Cfr. K. GASPARSYAN, *Tra Mosca e Tbilisi*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 3 Settembre 2008; <<http://old.osservatoriocaucaso.org/article/articleview/10085/1/204/>>

<sup>369</sup> Per una lista completa degli accordi di cooperazione e i memorandum di intesa tra Armenia e Iran si veda: <<http://www.armeniaforeignministry.am/en/country-by-country/ir/>>

<sup>370</sup> Cfr. E. DANIELYAN, *Iran to supply Armenia with gas and Armenia to export electricity to Iran*, in *Eurasia Daily Monitor*, Issue 5, 187, 30<sup>th</sup> September 2008, The Jamestown Foundation.

<[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=33982](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33982)>

<sup>371</sup> Cfr. A. KRIVENUK, *How much is Armenian-Iranian friendship?*, in *Georgia Times*, 30<sup>th</sup> December 2011;

<<http://www.georgiatimes.info/en/interview/69980.html>>

avrebbe perso la possibilità di mantenere una minima influenza nel Caucaso Meridionale a vantaggio di Ankara. Allo stesso modo deve esser letta anche la strumentalizzazione della comunità armena in Iran, il cui discreto trattamento da parte di Teheran viene spesso ostentato a difesa delle accuse di violazione dei diritti umani fatte da Stati Uniti e Unione Europea<sup>372</sup>. Su questo punto, l'atteggiamento iraniano è infatti piuttosto ambiguo, tradendo la sua spiccata pragmaticità politica. Si prenda, ad esempio, la questione del genocidio armeno: il fatto che Teheran acconsenta le celebrazioni del 24 aprile non provvedendo, come hanno fatto invece molte nazioni europee, a riconoscerlo sul piano internazionale trova la sua spiegazione solo negli interessi economici con Ankara. Dall'altro lato, invece, Erevan deve stare molto attenta nel legarsi troppo a Teheran: questa amicizia di vecchia data potrebbe comportare serie complicazioni nel momento in cui la comunità internazionale chieda all'Armenia di allinearsi all'adozione di nuove sanzioni<sup>373</sup>, ponendola di fronte una sfida in cui verrebbe rimessa in gioco la sua stessa sopravvivenza economica.

#### **4.4 Georgia: verso una maggiore integrazione economica**

I rapporti tra Erevan e Tbilisi possono definirsi in linea di massima positivi. Le prime relazioni diplomatiche tra queste due nazioni furono ufficializzate già all'indomani della loro secessione da Mosca, e hanno iniziato a svilupparsi sin dal luglio 1992 attraverso la stipula di numerosi accordi, tra cui spicca il Trattato di Amicizia, Cooperazione e Mutua Sicurezza, che dall'ottobre del 2001 ne regola gli aspetti principali sul fronte bilaterale<sup>374</sup>. Per quanto la Georgia sia l'unico degli stati limitrofi dell'Armenia a condividere con quest'ultima l'appartenenza a una confessione cristiana<sup>375</sup> (un fattore che dovrebbe sommariamente favorire un rapporto "speciale" rispetto agli altri vicini di fede musulmana), le diverse scelte politiche fatte durante gli sconvolgimenti degli anni novanta nella regione hanno posto questi due paesi in una situazione di certo non facile. In teoria, se si dovesse seguire la logica delle alleanze formati nel Caucaso meridionale, Armenia e Georgia dovrebbero considerarsi, infatti, nemiche l'una dell'altra: se da una parte gli stretti legami con la Russia sono visti con un certo sospetto da Tbilisi, la cooperazione di quest'ultima con Azerbaigian e Turchia può, dall'altra, essere foriera di non pochi malintesi.

---

<sup>372</sup> Cfr. C. THERME, *L'Alliance irano-arménienne*; p. 4.

<sup>373</sup> Cfr. A. HUG, *Finding a way forward for Armenia*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011, p. 71

<sup>374</sup> Vedi sito ufficiale del ministro degli esteri della Repubblica di Armenia:

<<http://www.armeniaforeignministry.am/en/country-by-country/ge/>>

<sup>375</sup> Georgia e Armenia sono state cristianizzate a partire dal VI secolo d.C. Inizialmente appartenenti al gruppo di chiese monofisite non contemplate dal Concilio di Calcedonia, le loro strade hanno iniziato a divergere sotto il profilo confessionale nel momento in cui la Chiesa georgiana ha optato per l'adesione alla Chiesa Ortodossa.

Contrariamente alle aspettative più pessimiste, tuttavia, le diatribe tra questi due popoli non sono mai degenerare in un conflitto aperto, e questo a discapito della presenza di problemi concreti ancor'oggi in fase di soluzione, in primo luogo la questione delle minoranze armene in Georgia, stanziata principalmente nella provincia limitrofa di Samtskhe-Javakheti<sup>376</sup>. Anche in quest'area le politiche nazionaliste perseguite da Tbilisi si sono scontrate con la palese multiculturalità dello stato georgiano, sommandosi altresì alle conseguenze indirette dell'incrinarsi dei rapporti con Mosca. A subire gli effetti maggiori è stato il distretto di Akhalkalaki, la cui difficile situazione economica è stata aggravata dalla chiusura nel 2007 della base russa ivi situata, consumatrice principale della produzione agricola locale<sup>377</sup>. Il malessere portato dalla disoccupazione ha rafforzato il malcontento dello Samtskhe-Javakheti, ove militano da tempo organizzazioni politiche come Javakh e Virk, che hanno fatto dell'autonomia e del riconoscimento ufficiale della lingua armena nella provincia i punti chiave del loro manifesto<sup>378</sup>, e che nel marzo del 2005 non hanno esitato a far sentire la loro voce in aperta protesta al governo georgiano.

La risposta di Erevan, come è stato anche per altri problemi di natura non politica (es. la questione della restituzione dei monumenti e delle chiese armene in Georgia), ha cercato cionondimeno di propendere quasi sempre verso posizioni equilibrate e di compromesso, se non di vero aiuto, che non andassero a rovinare i rapporti con Tbilisi. Questo atteggiamento conciliatorio, riscontrabile da ambo le parti, trova le sue ragioni nella stretta interdipendenza che lega Georgia ed Armenia in un contesto regionale difficile per entrambe. L'embargo azero-turco ha reso Erevan economicamente dipendente da Tbilisi: la Georgia rappresenta, infatti, uno sbocco essenziale per tutte le merci armene dirette verso l'Europa e la Russia (come anche verso la Turchia) e il tasso delle esportazioni è piuttosto elevato. Dal lato opposto, i cattivi rapporti con Mosca hanno reso Tbilisi politicamente dipendente da Erevan: esemplari in tal senso sono stati i forti timori georgiani durante il conflitto di agosto 2008, quando si è paventato che i russi potessero aprire un terzo fronte contro la Georgia impiegando la base di Gyumri.<sup>379</sup> Questa eventualità, sebbene rischiosa, avrebbe potuto comportare un vantaggio per l'Armenia, che sfruttando la prevedibile sconfitta georgiana sarebbe riuscita a prendere il controllo della regione di Javakheti, mentre riconoscendo l'indipendenza di Abcasia ed Ossezia Meridionale avrebbe sostenuto la creazione di un precedente

---

<sup>376</sup> Secondo l'ultimo censimento del 2002 sul totale di 207598 cittadini, l'etnia armena conterebbe nello Samtskhe-Javakheti 113347 abitanti (54,6%) contro 89995 georgiani (43,3%). Una cospicua minoranza armena è presente anche nella capitale Tbilisi.

Fonte dati: <[http://www.geostat.ge/cms/site\\_images/files/english/census/2002/03%20Ethnic%20Composition.pdf](http://www.geostat.ge/cms/site_images/files/english/census/2002/03%20Ethnic%20Composition.pdf)>

<sup>377</sup> Cfr. A. ABASHIDZE, *Javakheti One Year after the August War*, in Caucasus Institute for Peace Democracy and Development Policy Review, October 2009; p. 6. <<http://pasos.org/wp-content/archive/CIPDDabashidzeoc09.pdf>>

<sup>378</sup> Cfr. T. ABLOTIA, *Georgia-Armenia, gli amici dei nemici*, in Osservatorio Balcani Caucaso, 20 gennaio 2011; <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-Armenia-gli-amici-dei-nemici>>

<sup>379</sup> Cfr. A. ABASHIDZE, *Javakheti One Year after the August War*; p. 3

utile alle rivendicazioni per il Nagorno-Karabakh.<sup>380</sup> Cionondimeno, anche in questo caso la linea di Erevan ha optato per la non interferenza, evitando problemi ulteriori alla già disastrosa sconfitta georgiana.

Questa stretta interdipendenza sembra dunque aver fornito un deterrente ideale contro l'evoluzione in negativo delle relazioni tra i due vicini, almeno per ciò che concerne il triangolo Tbilisi-Mosca-Erevan. Essa, però, ha mostrato cenni di indebolimento di fronte all'evenienza di una probabile normalizzazione delle relazioni armeno-turche: se gli impegni sanciti dai Protocolli del 2009 fossero venuti a realizzarsi in concreto, le necessità economiche di Erevan verso Tbilisi sarebbero venute a cadere aprendo la strada al riaccendersi delle rivendicazioni armene contro la Georgia, che si sarebbe trovata di conseguenza in una posizione nettamente svantaggiata<sup>381</sup>, anche nella questione della regione di Javakheti. Lo stallo nella pacificazione tra Erevan e Ankara si è dimostrato però solo una breve parentesi, e l'Armenia sembra ora decisa a rivalutare con maggior impeto il suo impegno per un potenziamento dei rapporti con Tbilisi, che potrebbero ora evolvere da un'amicizia sino ad ora dettata dalle contingenze esterne a una solida e sincera cooperazione di maggior spessore.

Il 2011 ha lasciato un messaggio chiaro sullo sviluppo di questo percorso congiunto. In occasione della visita del presidente Mikheil Saakashvili in Armenia il 22-23 gennaio, questi aveva accennato la volontà di «unite the economies and power of the two countries»<sup>382</sup>, a cominciare dall'eliminazione delle barriere doganali con l'obiettivo ultimo di renderle «as transparent as it is in



the EU member states»<sup>383</sup>. Un'idea che è stata ribadita durante la visita di Serzh Sargsyan in Georgia il 29-30 novembre; ma con qualcosa in più: ora, le relazioni tra Erevan e Tbilisi sembrano entrare in una fase nuova in cui si cerca di riprendere in mano, con tutta la prudenza del caso, anche le questioni irrisolte dei conflitti congelati.

Con accenti diversi entrambi i leader lo

Foto 9 – il presidente armeno Serzh Sargsyan con la sua controparte georgiana Mikheil Saakashvili durante la visita in Georgia del 29 novembre 2011. In tale occasione Georgia e Armenia hanno stipulato nuovi accordi per il potenziamento delle relazioni bilaterali.

<sup>380</sup> Cfr. A. FERRARI, *Armenia e Georgia: un rapporto complesso*, in *ISPI Policy Brief*, n° 137, maggio 2009; p. 5 <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_137\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_137_2009.pdf)>

<sup>381</sup> Cfr. V. MURADYAN, *Political v. Economic: The Case of Armenian-Georgian Relations in Light of Armenia's Relations with Turkey*, CACI Analyst, published on Central Asia Caucasus Institute website, Yerevan, 17<sup>th</sup> March 2010. <<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5287>>

<sup>382</sup> Cit. riportata in M. KUPUNIA, *Georgian, Armenian Presidents on need of "deepening relations"*, The Messenger Online, January 24<sup>th</sup> 2011; <[http://www.messenger.com.ge/issues/2281\\_january\\_24\\_2011/2281\\_mzia.html](http://www.messenger.com.ge/issues/2281_january_24_2011/2281_mzia.html)>

<sup>383</sup> Cit. *Ibidem*.

hanno reso noto proprio durante il loro ultimo incontro: se per Saakashvili la via da seguire verso la pace è strettamente legata al concetto di un Caucaso Unito contro «an imperial force whose major principle is divide and rule»<sup>384</sup> (tradendo la presenza di un risentimento post-bellico verso la Russia tuttora vivo e vegeto), per Sargsyan la cooperazione tra Tbilisi ed Erevan rappresenterebbe già da sé «the only way for easing tensions in the region and [the] creation of more favourable conditions for the settlement of the conflicts»<sup>385</sup>

In effetti, per quanto non vi sia in ambito accademico un forte interesse per le relazioni politiche tra Armenia e Georgia esse meriterebbero di essere prese in maggior considerazione. Gli sviluppi recenti, ed in particolare gli effetti della guerra russo-georgiana, sembrano aver tracciato dinamiche nuove che nel futuro potrebbero incidere fortemente nelle scelte politiche di Erevan. La volontà irriducibile di Tbilisi di emulare il modello occidentale l'ha portata negli ultimi anni a compiere numerose riforme e progressi. Gli sforzi fatti per avvicinarsi all'Unione Europea sono stati premiati con la conclusione delle negoziazioni per l'Accordo di Associazione e quello di libero scambio, che nel prossimo futuro apporteranno tangibili vantaggi economici al paese; e l'Armenia ha cominciato a guardare al fratello georgiano con crescente interesse, soprattutto per ciò che riguarda il buon governo, l'amministrazione pubblica e lo sviluppo commerciale<sup>386</sup>. L'attrattiva esercitata da Tbilisi non deve essere affatto sottovalutata: la politica di equilibri intessuta finora con l'intero vicinato potrebbe vedere Erevan optare per uno sbilanciamento maggiore verso l'occidente, e in particolare verso Bruxelles. È interessante notare, a tal proposito, le recenti posizioni prese a riguardo dagli esponenti politici armeni: all'accoglimento favorevole del Partenariato Orientale (il cui progresso necessiterà tempistiche più lunghe rispetto agli altri partner più virtuosi) è corrisposta la temperata negazione a una maggiore integrazione economica con Mosca. Il 7 dicembre 2011 il primo ministro armeno Tigran Sarkisian ha per l'appunto pubblicamente esplicitato che Erevan non è intenzionata a considerare l'adesione né all'Unione Doganale promossa dalla Russia e tantomeno alla Comunità Economica Euroasiatica (EURASEC)<sup>387</sup>, lasciando intendere che in ambito economico e commerciale Erevan sembra ormai essersi preposta di seguire, come Tbilisi, i progetti offerti da Bruxelles.

---

<sup>384</sup> Cit. riportata in G. GABEKHADZE, *Saakashvili Promotes "United Caucasus" Concept to Sargsyan in Tbilisi*, in The Messenger Online, November 30<sup>th</sup> 2011.

<[http://www.messenger.com.ge/issues/2495\\_november\\_30\\_2011/2495\\_gvanca.html](http://www.messenger.com.ge/issues/2495_november_30_2011/2495_gvanca.html)>

<sup>385</sup> Cit. Statement by President Sargsyan at the joint Press Conference with the President of Georgia Mikheil Saakashvili, in Official visit of President Serzh Sargsyan to Georgia; testo integrale disponibile al sito ufficiale del Presidente della Repubblica Armena al seguente collegamento: <<http://www.president.am/events/visits/eng/?id=342>>

<sup>386</sup> Cfr. N. HAYRUMYAN, *Analysis on Saakashvili Visit: Sargsyan calls on Armenian schoolchildren to take example from Georgian president*, in ArmeniaNow.com;

<[http://www.armenianow.com/commentary/analysis/27183/georgia\\_president\\_visit\\_armenia](http://www.armenianow.com/commentary/analysis/27183/georgia_president_visit_armenia)>

<sup>387</sup> Cfr. A. BEDEVIAN, *PM Sees No Armenian Entry Into Russian-Led "Eurasian Union"*, in Azatutyun.am, Radio Free Europe/Radio Liberty, December 7<sup>th</sup> 2011; <<http://www.azatutyun.am/content/article/24414964.html>>

Una quantificazione dei possibili effetti dell'influenza del modello georgiano sulle decisioni che l'Armenia compierà in futuro risulterebbe oggi troppo precoce. Si può comunque ipotizzare che se uno sbilanciamento verso l'occidente dovesse aver luogo, esso interesserà con molta probabilità il settore economico piuttosto che quello militare (in cui le ambizioni georgiane si sono dimostrate alquanto controproducenti). La fratellanza e l'amicizia tra questi due paesi potrebbe, se ben sfruttata, apportare un beneficio non di poco al Caucaso Meridionale, nella misura in cui questo rapporto riuscirà a fungere da freno alle pressioni esercitate dagli attori esterni e a ridurre la dipendenza economica di Erevan da Mosca e Teheran. Affinché ciò avvenga è necessario che la bilanciata politica estera armena rimanga tale: l'allineamento economico all'Unione Europea (se attuato fino in fondo) combinato all'alleanza strategica militare con la Russia, e a una più efficace integrazione con la Georgia, potrebbe rappresentare, se non una via verso la pace, almeno un elemento utile a prevenire l'emergere di nuovi conflitti e a garantire un minimo di stabilità all'interno di una regione già di per sé troppo instabile.

#### 4.5 Gli Stati Uniti e la collaborazione con la NATO

La volontà di Erevan di attuare una politica bilanciata verso gli attori esterni non poteva non prevedere la cooperazione con gli Stati Uniti d'America, e quindi anche con l'Alleanza Atlantica. Nel nuovo secolo la proiezione statunitense nel Medio Oriente, con le guerre in Afghanistan ed in Iraq, avevano portato Washington a riconsiderare la rilevanza strategica del Caucaso Meridionale, e quindi anche dell'Armenia, la cui importanza derivava ora non tanto in relazione alle vie di trasporto energetiche (dalle quali Erevan, come abbiamo detto, è stata esclusa), ma dalla competizione con la sfera di influenza russa e, soprattutto, dai legami con la Repubblica Islamica Iranica, contemplata dalla dottrina del presidente George W. Bush come una delle tre nazioni rientranti nel c.d. *asse del male*.<sup>388</sup> Il peggioramento delle già incrinatae relazioni tra Washington e Teheran, ancora oggi fonte di grande preoccupazione per l'amministrazione Obama, rischia infatti di rappresentare un elemento di potenziale frizione tra l'Armenia e l'Iran, che potrebbe comportare l'indebolimento di uno dei principali e più importanti tasselli della politica di complementarità perseguita da Erevan. In quest'ottica, gli Stati Uniti hanno iniziato a interessarsi alla questione del Nagorno-Karabakh e alla normalizzazione delle relazioni armeno-turche con maggiore attenzione rispetto al passato, in quanto la loro eventuale risoluzione permetterebbe a Washington di

---

<sup>388</sup> Per *asse del male* (in inglese *axis of evil*) si intende un gruppo di tre paesi (Iran, Iraq e Corea del Nord) che in discorso pubblico fatto dal presidente Bush allo State of the Union nel gennaio del 2002 sono stati etichettati come regimi ostili agli Stati Uniti e ai propri alleati dacché avrebbero sponsorizzato il terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. Per il testo completo del discorso si veda: <<http://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>>

accerchiare completamente Teheran, strappandogli l'ultimo alleato e rendendo la morsa delle sanzioni più efficace.<sup>389</sup> Quella che è venuta a crearsi è una situazione non certo facile per Erevan, che allo stato attuale non può rinunciare né alla cooperazione con l'Iran, e tantomeno a quella con gli Stati Uniti, che sin dai primi anni Novanta sono stati tra i principali benefattori dell'Armenia, fornendo un sostegno importante all'economia e al progresso del paese attraverso aiuti finanziari e umanitari. Tra le iniziative statunitensi di maggior spessore merita una menzione USAID<sup>390</sup>, che negli ultimi vent'anni ha investito circa 1,3 miliardi di dollari in aiuti allo sviluppo con più di 30 progetti operativi volti ad agevolare la transizione economica e a promuovere la democrazia.<sup>391</sup> Dal 2006 Erevan ha inoltre usufruito dei finanziamenti della Millennium Challenge Corporation, un'agenzia governativa americana sorta nel 2004 con l'obiettivo di combattere la povertà nel mondo attraverso il potenziamento dell'efficienza e della produttività del settore agricolo; si tratta però di un aiuto condizionato alla performance del paese, il cui mancato raggiungimento dei parametri di democrazia richiesti può andare ad abbassare notevolmente l'ammontare degli stanziamenti inizialmente previsti, come è stato il caso dell'Armenia nel 2009.<sup>392</sup>

A rendere, poi, il rapporto tra Washington ed Erevan di un certo rilievo (rispetto, ad esempio, alle altre due nazioni del Caucaso Meridionale) ha contribuito la presenza negli Stati Uniti di una numerosa minoranza armena (circa 1 milione e mezzo di individui) il cui attivismo si è dimostrato capace di esercitare una non trascurabile influenza nelle politiche americane<sup>393</sup>, anche se non sempre con i risultati sperati. Questo aspetto socio-demografico, e l'operato di organizzazioni ben radicate nel paese come l'Armenian National Committee of America (ANCA), non sono infatti riuscite ad ottenere dal governo statunitense il riconoscimento ufficiale del genocidio. Questo apparente paradosso trova le sue ragioni nell'alleanza che la superpotenza intrattiene, anche se in misura inferiore rispetto al secolo scorso, con la Turchia. Il tema è riemerso con enfasi durante l'attuale presidenza di Barack Obama, che contrariamente a quanto affermato durante la campagna elettorale nel gennaio 2008 («As president, I will recognize the Armenian genocide»<sup>394</sup>) ha scelto, una volta giunto alla Casa Bianca, di non mantenere quanto promesso. Nel presumibile tentativo di

---

<sup>389</sup> Si tenga presente che la maggior parte dei paesi confinanti con l'Iran, via terra o via mare, sono nazioni in cui la presenza militare, per alleanza (Turchia, Azerbaigian, Pakistan, Arabia Saudita) o per occupazione bellica (Iraq e Afghanistan) è molto forte.

<sup>390</sup> L'associazione si è mobilitata per la prima volta nel 1988, in epoca sovietica, quando le province settentrionali di Lori e Shirak furono colpite del devastante terremoto di Spitak.

<sup>391</sup> Cfr. *USAID celebrates its 50<sup>th</sup> anniversary*, Aysors.am, 9<sup>th</sup> December 2011;

<<http://www.aysor.am/en/news/2011/12/09/usa-ambassy/>>

<sup>392</sup> Ad esempio, nel 2009, per questo motivo, l'Armenia si è vista decurtare la somma inizialmente prevista da 235 a 177 milioni di dollari. Cfr. *Millennium Challenge Corporation website, Armenia: overview*;

<<http://www.mcc.gov/pages/countries/overview/armenia>>

<sup>393</sup> Cfr. T.G. PETROS, *Evolution of Armenia's Foreign Policy*; p. 5.

<sup>394</sup> Cit. B. OBAMA, *Speech on the importance of US-Armenian relations*, 19<sup>th</sup> January 2008, in *Barack Obama's Track Record of Armenian Genocide Recognition*, Armenian National Committee of America;

<[http://www.anca.org/change/docs/Obama\\_Armenian\\_Genocide.pdf](http://www.anca.org/change/docs/Obama_Armenian_Genocide.pdf)>

ricucire i rapporti con Ankara, il Presidente ha mostrato una maggiore cautela verso l'argomento, attirandosi però le critiche della comunità armena che non ha gradito la sostituzione del termine *genocide* con la perifrasi *meds yeghern* (in italiano, *grande calamità*) nel discorso<sup>395</sup> pubblicato dal presidente in occasione della commemorazione del 24 aprile 2009.<sup>396</sup> Ancora oggi, a 4 anni di distanza da quella promessa, l'impegno non è stato mantenuto, e le probabilità che ciò avvenga in futuro appaiono piuttosto basse: finché gli interessi strategici degli Stati Uniti in Medio Oriente saranno prioritari, Washington non vorrà rischiare di perdere l'appoggio dell'unico membro della NATO nella regione.

Per ciò che concerne, invece, la cooperazione tra Erevan e l'Alleanza Atlantica, l'adesione a quest'ultima (a differenza della vicina Georgia) non ha mai rappresentato una priorità della politica estera del paese, data la sua consolidata appartenenza al Trattato per la Sicurezza Collettiva. L'orientamento filo-russo, tuttavia, non ha impedito all'Armenia di sviluppare una proficua collaborazione con la NATO già a partire dal 1992, con la partecipazione (assieme a molte altre repubbliche post-sovietiche) al Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico e, nel 1994, alla Partnership for Peace (PfP), inviando nel 2003 anche un piccolo contingente<sup>397</sup> per la missione di pace in Kosovo<sup>398</sup>. Dal 2005 Erevan ha intensificato ulteriormente i suoi legami con l'Alleanza firmando il suo primo Individual Partnership Action Plan (IPAP), per mezzo del quale la cooperazione è stata estesa anche ad altri settori quali, ad esempio, le questioni di natura politica e di sicurezza, informazione pubblica, scienza e ambiente, e la gestione delle situazioni di emergenza.<sup>399</sup> Nel 2009 un secondo contingente è stato inviato in Afghanistan all'interno della missione International Security Assistance Force (ISAF), mentre nel 2011 (a dimostrazione di quanto l'interazione con l'Alleanza Atlantica rientri negli obiettivi della politica di complementarità) l'Armenia e la NATO hanno concordato il loro terzo IPAP<sup>400</sup>, apportando altresì alcuni emendamenti che hanno permesso ad Erevan di triplicare il numero delle truppe dispiegate in Afghanistan, sino a raggiungere un totale di circa 130 soldati.<sup>401</sup>

---

<sup>395</sup> Per il testo integrale si veda: <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Statement-of-President-Barack-Obama-on-Armenian-Remembrance-Day](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Statement-of-President-Barack-Obama-on-Armenian-Remembrance-Day)>

<sup>396</sup> Cfr. T.C. NASH, *Obama Ignores Genocide Recognition Promise*, in *The Armenian Mirror-Spectator*, 30<sup>th</sup> April 2009; <<http://www.mirrorspectator.com/2009/04/30/obama-ignores-genocide-recognition-promise/>>

<sup>397</sup> Il contingente armeno in Kosovo conta oggi 34 soldati e ha iniziato a svolgere la sua attività a partire dal 12 Aprile 2004 all'interno del Battaglione Greco. Si veda: <<http://www.armenianatomission.com/index.php?cnt=3&sub=24>>

<sup>398</sup> A. ISKARDARYAN, *NATO and Armenia: A Long Game of Complementarism*, in *Caucasus Analytical Digest* n° 5, 16 April 2009, Heinrich Böll Stiftung, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen and Security Studies, Zürich; p. 17.

<sup>399</sup> Cfr. NATO official website, Individual Partnership Actions Plans; <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49290.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49290.htm)>

<sup>400</sup> Per maggiori informazioni si veda la sezione *NATO's relations with Armenia* all'interno del sito ufficiale dell'Alleanza, accessibile al seguente collegamento: <[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48893.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48893.htm)>

<sup>401</sup> Cfr. E. DANIELYAN, *Armenia to Triple Military Deployment In Afghanistan*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 8, issue 101, The Jamestown Foundation, 25<sup>th</sup> May 2011.

<[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=37970](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37970)>

---

## Erevan e Bruxelles: quali prospettive?

### 5.1 Le relazioni tra l'UE e l'Armenia dall'APC alla PEV

I primi contatti diplomatici tra la Repubblica di Armenia e l'allora Comunità Economica Europea si sono sviluppati già a partire dai primi anni novanta ed hanno condotto alla firma, nell'aprile 1996, dell'**Accordo di Partenariato e Cooperazione** (APC) che dal luglio 1999 a oggi (e presumibilmente sino alla sua sostituzione con il nuovo Accordo di Associazione attualmente in fase di negoziazione) ha fornito la base giuridica su cui si sono rette le relazioni tra Erevan e Bruxelles. Per quanto detto trattato sia stato ideato con lo scopo di regolare una gamma di aspetti alquanto articolata della futura cooperazione euro-armena (quali il dialogo politico, le questioni economiche, legislative e commerciali, la politica energetica, l'ambiente, i trasporti, i diritti umani, la prevenzione delle attività illegali, il controllo dell'emigrazione e gli scambi culturali, per citarne alcuni)<sup>402</sup>, esso non ha aperto la strada a una partecipazione più attiva (e quindi a un'influenza maggiore) dell'Unione Europea né in Armenia e tantomeno nel resto delle repubbliche post-sovietiche interessate. Come abbiamo avuto modo di vedere, infatti, è stato solo a partire dall'inizio di questo secolo che Bruxelles ha cominciato a presentarsi ad Erevan come un interlocutore di rilievo, seguendo un processo di avvicinamento per tappe verso l'intera area del Caucaso meridionale che ha portato infine nel 2004 ad inglobare la periferica repubblica armena nella nuova Politica Europea di Vicinato, con la quale il vecchio APC è stato arricchito da un accordo supplementare di natura politica, il **Piano d'Azione** (PA), che oltre a prevedere una politica di *soft-power* più incisiva volta ad esportare l'*acquis* comunitario (senza prospettive di un'eventuale *membership* nell'organizzazione) offriva al contempo un approccio su misura che (almeno in teoria) avrebbe dovuto rivelarsi un cospicuo passo avanti, proprio in quanto andava a trattare quelle problematiche che riguardavano più da vicino il paese aderente. Il primo Piano d'Azione che è stato

---

<sup>402</sup> Si veda: *Accordo di Partenariato e Cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Armenia, dall'altro*, Lussemburgo, 22 aprile 1996, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee, il 9 Settembre 1999.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:239:0003:0036:IT:PDF>>

negoziato e successivamente adottato congiuntamente da Bruxelles e da Erevan nel novembre del 2006, infatti, ha provveduto ad affiancare ai sei campi d'azione generali (rintracciabili pariteticamente in tutti i PA della PEV) otto **campi d'azione prioritari** specifici per il caso armeno, quali: (1) *il rafforzamento delle strutture democratiche, dello stato di diritto, inclusa la riforma del settore giudiziario, la lotta alle frodi e alla corruzione*; (2) *il rafforzamento del rispetto per i diritti umani e le libertà fondamentali, conformemente agli impegni internazionali dell'Armenia con l'APC, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e l'ONU*; (3) *la promozione ulteriore dello sviluppo economico, la valorizzazione degli sforzi nella lotta alla povertà e della coesione sociale, in modo tale che essi possano contribuire alla realizzazione nel lungo periodo dello sviluppo sostenibile, nonché della protezione dell'ambiente*; (4) *il miglioramento ulteriore del clima per gli investimenti e il consolidamento della crescita generata dal settore privato*; (5) *la maggiore convergenza tra la legislazione economica e la prassi amministrativa*; (6) *lo sviluppo di una strategia energetica, che comprenda anche la disattivazione anticipata della centrale nucleare di Metsamor*; (7) *la contribuzione alla risoluzione pacifica del conflitto nel Nagorno-Karabakh*; (8) e un impegno maggiore nel campo della cooperazione regionale.<sup>403</sup>

Come è possibile notare dall'elenco qui riportato, i contenuti prioritari del Piano d'Azione elaborati per l'Armenia sono andati ad abbracciare una serie di problematiche davvero importanti ed impellenti per lo sviluppo del paese, e che, se affrontate con la dovuta coerenza e con una buona dose di impegno reciproco, avrebbero potuto apportare ad Erevan indiscussi benefici già nel primo quinquennio 2007-2011; cosa che però non è avvenuta. Se da un lato, per l'appunto, il pacchetto europeo è andato a proporre un approccio confacente al raggiungimento di significativi progressi in materia di diritti umani, lotta alla corruzione, sviluppo economico e promozione della democrazia, dall'altro, una lettura più attenta di alcuni dei punti più delicati di suddetto accordo ha rivelato la presenza di palesi contraddizioni di fondo, imputabili in linea di massima tanto a una scelta politica di basso profilo (apparentemente voluta dall'Unione) quanto a una mancata presa di coscienza delle più basilari necessità dell'Armenia; un fattore, quest'ultimo, che a sua volta ha fatto la sua parte nel minare alla base anche il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi negoziati. Ci riferiamo in particolar modo al *sesto* e al *settimo* dei *campi d'azione prioritari* negoziati, e dedicati rispettivamente alla questione del Nagorno-Karabakh e a quella della centrale nucleare di Metsamor, che, come abbiamo avuto modo di visionare in precedenza, rimangono tuttora due questioni di fondamentale importanza per la sicurezza nazionale e per la sicurezza energetica, e che, proprio a ragione della loro stretta interconnessione con le dinamiche politiche interne ed esterne

---

<sup>403</sup> Si veda: *EU/ARMENIA Action Plan*, adopted by the Republic of Armenia and the European Union in 2006. <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/armenia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf)>

venutesi a plasmare nel corso degli anni, avrebbero dovuto costituire, a nostro avviso, quel nucleo di partenza su cui implementare (preferibilmente in una seconda fase) tutte le altre misure previste negli altri punti. Per ciò che concerne il sesto campo d'azione prioritario, ad esempio, l'Unione Europea ha contrattato con l'Armenia la chiusura della principale fonte di produzione elettrica nazionale, proponendo di sopperire alla perdita che ne sarebbe conseguita, da una parte, attraverso l'adozione di una politica energetica maggiormente diversificata negli approvvigionamenti e, dall'altra, attraverso lo sviluppo parallelo degli altri impianti di produzione nazionali (centrali idroelettriche e risorse rinnovabili). Questo però è stato deciso senza tenere in considerazione le gravi difficoltà in cui versa Erevan e gli ingenti oneri finanziari che essa dovrà assumersi per onorare l'accordo fatto con Bruxelles (e di cui, tra l'altro, non dispone), dacché: in primo luogo, anche nel caso in cui (a seguito dell'eventuale chiusura di Metsamor) si cercasse di portare la produzione energetica interna al massimo della propria efficienza (beneficiando altresì dei fondi europei ricevuti), con molta probabilità essa non riuscirebbe a soddisfare da sola la domanda interna; in secondo luogo, inoltre, la stessa richiesta avanzata da Bruxelles per una diversificazione «by routes and types» lascia dietro di sé molte perplessità: come può un paese fortemente dipendente dalle esportazioni di idrocarburi differenziare le proprie vie di approvvigionamento quanto il perdurare dell'embargo azero-turco non ne permette obiettivamente l'attuazione?

Affinché Erevan possa godere di una sicurezza energetica proficua e meno oppressa dalle contingenze esterne, due presupposti si rendono necessari, ossia la normalizzazione delle relazioni armeno-turche e la risoluzione della disputa territoriale con l'Azerbaijan. Su questo doppio frangente il Piano d'Azione si è rivelato tuttavia piuttosto insoddisfacente e controverso: se da una parte la questione dei rapporti tra l'Armenia e la Turchia è stata direttamente glissata, dall'altra, quella del Nagorno-Karabakh è stata invece trattata con una cautela tale da sfociare in un'ambigua e incomprensibile contraddittorietà. Come è stato fatto notare da Tevan Poghosyan, un confronto tra il *settimo campo d'azione prioritario* del PA armeno con il *primo campo d'azione prioritario* del PA contrattato con l'Azerbaijan è rivelatore di quanto l'Unione Europea non si sia dimostrata all'altezza di proporre un approccio uniforme fondato su principi e valori comuni, e capace quindi di guidare le due parti verso un punto di incontro.<sup>404</sup> Genera, infatti, un forte disorientamento la scelta di Bruxelles di voler elaborare la propria collaborazione con l'Armenia per la risoluzione del conflitto «on the basis of International norms and principles, including the principle of self

---

<sup>404</sup> Cfr. T. POGHOSYAN, *The Armenian ENP and conflict resolution in Nagorno-Karabakh*, Antje Herrberg, Crisis Management Initiative, International Center for Human Development, Report, September 2009; pp. 8-9.  
<[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/2832A491D782D85AC1257651004D306C/\\$file/DFID\\_Armenia\\_ENP\\_ConflictResolution.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/2832A491D782D85AC1257651004D306C/$file/DFID_Armenia_ENP_ConflictResolution.pdf)>

determination of peoples»<sup>405</sup>, asserendo al contempo che con l'Azerbaijani la medesima verrà trattata invece «on the basis of the relevant UN Security Council resolutions (che condannano l'invasione armena) and OSCE documents and decisions»,<sup>406</sup> quando è risaputo che nel caso del Karabakh l'incongruità giuridica latente tra il diritto all'autodeterminazione dei popoli e quello della salvaguardia dell'integrità territoriale va a costituire uno dei fattori che hanno reso la questione più ostica da risolvere sul piano internazionale. Questa doppia presa di posizione dai toni assecondanti, assunta presumibilmente nel tentativo di avvicinare le due parti alla propria sfera di influenza (ma senza preoccuparsi di farle contemporaneamente convergere tra di loro), appare poi maggiormente incomprensibile se si considera che negli stessi documenti l'Unione Europea ha preferito riconfermare il suo ruolo di sostegno marginale al Gruppo di Minsk, invece di proporsi come un attore attivo nel processo di mediazione; un'opzione che, tra l'altro, sarebbe stata non solo facilmente perseguibile (sfruttando, ad esempio, la consolidata presenza della Francia nella *troika* di Minsk) ma che avrebbe potuto altresì apportare un considerevole beneficio alle parti in causa e alla stessa regione del Caucaso meridionale, poiché la nuova veste di principale organizzazione sovranazionale del continente assunta dopo l'allargamento 2004-2007 consentiva all'UE di porsi realmente come un interlocutore intermedio affidabile, capace quindi di sfruttare sia i propri legami in ambito PEV con le due repubbliche contendenti che quelli instaurati con le altre potenze legate al conflitto, vale a dire la Russia e la Turchia.

Di fronte allo scarso interesse dimostrato dall'Unione e al perdurare dell'irrisolta questione chiave del Nagorno-Karabakh negli anni seguenti alla firma dei PA, non stupisce quindi che il bilancio del primo quinquennio della Politica Europea di Vicinato si sia rivelato un generale insuccesso: eccettuata l'adozione da parte del governo di Erevan di una serie di misure legislative (per la maggior parte dirette alla riforma del settore economico e di quello giudiziario; ma che comunque vengono sempre a dipendere dalle deficienze insite nel sistema armeno tra la legge emanata dal parlamento e la sua effettiva applicazione), i rapporti annuali redatti dalla Commissione Europea sui progressi compiuti dall'Armenia non hanno fatto altro che constatare una situazione interna che è rimasta pressoché stagnante, soprattutto per ciò che riguarda la promozione della democrazia, che non a caso dovrebbe essere ritenuta uno degli obiettivi principe delle politiche europee di prossimità.<sup>407</sup> Se andiamo poi a confrontare queste stesse osservazioni con gli indici pubblicati da Freedom House nello stesso periodo 2007-2011, (ma di cui i documenti ufficiali

---

<sup>405</sup> Cit. *EU/ARMENIA Action Plan*, adopted by the Republic of Armenia and the European Union in 2006.

<sup>406</sup> Cit. *EU/AZERBAIGIAN Action Plan*, adopted by the Republic of Azerbaijan and the European Union in 2006.  
<[http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp\\_action\\_plan\\_azerbaijan.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp_action_plan_azerbaijan.pdf)>

<sup>407</sup> Si confronti a titolo di esempio l'ultimo rapporto pubblicato nel maggio del 2011: European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Staff Working paper – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country report: Armenia*, SEC (2011) 639, Brussels, 25<sup>th</sup> May 2011. <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec\\_11\\_639\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_639_en.pdf)>

europei non sembrano tener conto), dall'avvio della PEV ad oggi il cammino della repubblica armena verso la creazione di uno stato pienamente democratico non solo è rimasto invariato in molti settori, ma in alcuni è addirittura proseguito verso la direzione opposta<sup>408</sup>: se dopo cinque anni e più di "tentata" europeizzazione i risultati sono questi, rimane dunque da chiedersi quanto il *soft-power* dell'UE possa essere visto come un impulso proficuo verso il cambiamento, oppure al contrario come un'inutile erogazione di fondi fine a sé stessa.

## 5.2 L'UE vista da Erevan: tra attivismo mancato e approcci controversi

Di fronte a un bilancio pressoché negativo delle politiche europee di prossimità, e trovandoci adesso in un periodo di transizione verso il più ambizioso Partenariato Orientale, sarebbe interessante andare a vedere ora l'altro lato della medaglia delle relazioni bilaterali tra Erevan e Bruxelles, ovvero quali percezioni e quali aspettative si è fatta l'Armenia dell'Unione Europea nel corso degli ultimi anni. Le sfumature presenti nella visione politica armena devono essere obbligatoriamente prese in considerazione, soprattutto alla luce della posizione di semi-neutralità che questa repubblica occupa oggi all'interno del variegato insieme dei partecipanti all'iniziativa di Praga lanciata nel 2009. Sebbene si tratti, infatti, di un paese che (diversamente dalla Georgia) non ha mai asserito in modo esplicito il proprio desiderio di aderire all'UE (una prospettiva che, anche se vista positivamente da una buona parte della popolazione, è ritenuta tuttora dal governo in carica come un'eventualità tanto irrealistica quanto rischiosa<sup>409</sup>, dacché andrebbe non solo a incrinare le relazioni con l'alleata Mosca ma altresì ad apportare un'ulteriore e indesiderata instabilità all'interno di un contesto regionale già di per sé ostile), e che, ciononostante, ha sempre considerato le strutture europee come un valido punto di riferimento, ciò non significa che l'interesse per una potenziata cooperazione con Bruxelles sia mossa prevalentemente solo dagli incentivi che quest'ultima si è proposta di offrire. Se gettiamo infatti uno sguardo più attento a quanto enunciato nella strategia di sicurezza nazionale del 2007, possiamo notare che l'Armenia si aspetta, nella realtà dei fatti, qualcosa di più dall'Unione Europea.

Secondo le linee politiche della c.d. *dottrina di complementarità*, l'intensificarsi e il consolidarsi delle relazioni con Bruxelles viene inteso dall'Armenia non solo come un'occasione per riuscire a promuovere la democrazia, il buon governo, e la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà

---

<sup>408</sup> Si veda la tabella *Nations in Transit Ratings and Averaged Scores* (relativamente al periodo 2002-2011) in A. ISKARDYAN, *Report on Armenia 2011*, Freedom House. <<http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Armenia.pdf>>

<sup>409</sup> Cfr. N. BABAYAN & N. SHALAPOVA, *Armenia: the Eastern Partnership's unrequited suitor*, in *FRIDE Policy Brief*, n° 94, September 2011; p. 2. <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=133444>>

fondamentali nel paese, nonché un'opportunità economica e commerciale atta ad apportare futuri benefici nello sviluppo economico nazionale, ma in primo luogo, come uno strumento capace di garantire, attraverso le proprie iniziative (quali la PEV e il più recente PO) una solida e durevole stabilità nell'intera regione del Caucaso Meridionale; e non è un caso, infatti, che nello stesso testo, i *policy-makers* armeni si siano appellati direttamente a Bruxelles affinché questa possa porre la revoca dell'embargo di Ankara del 1993 (che, come abbiamo visto, viene a dipendere fortemente dalla questione del Nagorno-Karabakh, e quindi anche dai rapporti con l'Azerbaijan) come una delle condizioni vincolanti l'iter negoziale (ancora in corso) per l'adesione della Turchia.<sup>410</sup> È facile dedurre, dunque, che l'assimilazione dell'*aquis*, o se vogliamo la c.d. *europizzazione*, promossa e richiesta dalle politiche di prossimità viene ad interlacciarsi, nell'ottica armena, primariamente alla risoluzione dei conflitti e delle dispute con i paesi limitrofi, in un equilibrio che, contrariamente a quanto previsto dal c.d. *principio di condizionalità* (come elaborato dall'Unione Europea), non potrà di certo raggiungersi per mezzo di una offerta che, anche di fronte ai più vantaggiosi incentivi del Partenariato Orientale, appare ancor'oggi ai nostri occhi parzialmente insoddisfacente e incompleta a bilanciare la domanda.

Il format multilaterale dell'iniziativa di Praga, pur possedendo tutte le carte in regola per poter aprire una stagione nuova nel Caucaso meridionale, e pur prevedendo all'interno delle proprie strutture una piattaforma (la prima) destinata a garantire, oltre alla democrazia e al buon governo, anche sicurezza e stabilità a livello regionale, non appare in grado di poter risolvere la questione dei conflitti congelati, e questo a ragione sia della mancata partecipazione a pieno titolo di Russia e Turchia alle piattaforme dell'iniziativa (rispetto alla quale vengono ad occupare un ruolo pressoché marginale), che dell'approccio di non interferenza riproposto da Bruxelles. Ancor'oggi, infatti, l'Unione Europea (a discapito di un ruolo più attivo nella situazione post-bellica georgiana) non sembra disposta ad assumersi responsabilità di equiparabile impegno con la piccola repubblica armena, e questo di fronte tanto al persistere del rischio di un'eventuale riaccendersi delle ostilità (comprovato dalle continue violazioni del cessate il fuoco registrate anche in periodi più recenti<sup>411</sup>) quanto dell'evidente impossibilità riscontrata nel promuovere le riforme e i valori europei senza aver prioritariamente condotto le parti in causa verso una basilare intesa nella questione del Nagorno-Karabakh. L'indolenza di Bruxelles nell'adottare un approccio idoneo potrebbe però, d'altra parte, produrre una certa dose di frustrazione nelle ambizioni di Erevan verso l'Unione, come è emerso infatti dalle reazioni del governo armeno alla *Risoluzione del Parlamento Europeo*

---

<sup>410</sup> Cfr. *Republic of Armenia, National Security Strategy* (approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26<sup>th</sup>, 2007) . <[http://www.mfa.am/u\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf)>

<sup>411</sup> Cfr. *Azerbaijani Soldier Severely Wounded Along Border With Separatist Region*, published on Radio Liberty / Radio Free Europe official website, May 28<sup>th</sup> 2012 <<http://www.rferl.org/content/azerbaijani-soldier-severely-wounded-in-nagorno-karabakh/24584258.html>>

2216 del 20 maggio 2010, che aveva ad oggetto proprio le future strategie da adottare nel Caucaso meridionale, fra cui, per l'appunto, la disputa tra l'Armenia e l'Azerbaijan, come anche un breve ma effimero accenno alla (ormai fallita) normalizzazione delle relazioni armeno-turche.

«[Relativamente al] *conflitto del Nagorno-Karabakh*

6. [il Parlamento Europeo] accoglie favorevolmente il ritmo dinamico dei negoziati sul conflitto nel Nagorno-Karabakh evidenziato dai sei incontri tra i presidenti di Armenia e Azerbaijan svoltisi nel corso del 2009 nello spirito della Dichiarazione di Mosca; **invita le parti** a intensificare i loro sforzi per i negoziati di pace in vista di una soluzione nei prossimi mesi, a mostrare un atteggiamento più costruttivo e **ad abbandonare le preferenze a perpetuare lo status quo creato con la forza e senza legittimità internazionale**, causando quindi instabilità e prolungando le sofferenze delle popolazioni colpite dalla guerra; condanna l'idea di una soluzione militare e le pesanti conseguenze della forza militare già usata e chiede ad entrambe le parti di evitare ulteriori violazioni del cessate il fuoco del 1994;

7. **sostiene appieno gli sforzi di mediazione del gruppo di Minsk dell'OSCE**, i principi fondamentali contenuti nel documento di Madrid e la dichiarazione dei paesi copresidenti del gruppo di Minsk in data 10 luglio 2009 a margine del vertice G8 dell'Aquila; invita la comunità internazionale a dimostrare coraggio e la volontà politica di contribuire a risolvere gli aspetti più problematici che continuano ad ostacolare il raggiungimento di un accordo;

8. è profondamente preoccupato dal fatto che le centinaia di migliaia di rifugiati e profughi interni fuggiti dalle proprie case durante o a causa del conflitto nel Nagorno-Karabakh sono tuttora sfollate e non hanno diritti, compreso il diritto di rientrare, i diritti di proprietà e il diritto alla sicurezza personale; chiede a tutte le parti di riconoscere in modo inequivocabile e senza riserve tali diritti e la necessità di una rapida realizzazione e di una rapida soluzione a questo problema che rispetti i principi del diritto internazionale; **chiede**, a tal proposito, **il ritiro delle forze armene da tutti i territori occupati dell'Azerbaijan, unitamente all'invio di forze internazionali da organizzare ai sensi della Carta delle Nazioni Unite** affinché possano fornire le necessarie garanzie di sicurezza per un periodo di transizione, il che garantirà la sicurezza della popolazione del Nagorno-Karabakh e permetterà il ritorno degli sfollati interni alle proprie case e la prevenzione di ulteriori conflitti provocati dalla mancanza di una casa; chiede alle autorità armene e azere e ai leader delle relative comunità di dar prova del loro impegno a creare relazioni pacifiche fra le etnie, preparando concretamente il rientro degli sfollati; ritiene che la situazione dei profughi e degli sfollati interni dovrebbe essere affrontata secondo standard internazionali, tenendo conto anche della recente raccomandazione 1877 (2009) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa dal titolo «I popoli dimenticati dell'Europa: proteggere i diritti umani degli sfollati di lunga durata»;

9. sottolinea la necessità di reali sforzi per spianare la strada a una pace duratura; invita tutte le autorità interessate ad evitare politiche provocatorie, dichiarazioni retoriche e dai toni accesi nonché la manipolazione della storia; esorta i leader di Armenia e Azerbaijan ad agire in modo responsabile, a smorzare i toni e a preparare il terreno affinché l'opinione pubblica accetti e comprenda appieno i benefici di una soluzione globale;

10. **ritiene che dovrebbe essere rapidamente abbandonata la tesi secondo cui il Nagorno-Karabakh comprende tutte le terre azere che circondano il Nagorno-Karabakh**; rileva che uno status provvisorio del Nagorno-Karabakh potrebbe offrire una soluzione finché non sia deciso lo status definitivo e che essa potrebbe creare un quadro temporaneo per la coesistenza pacifica e la cooperazione delle comunità armena e azera nella regione;

11. sottolinea che la sicurezza per tutti è un elemento indispensabile di qualsiasi accordo; riconosce l'importanza di adeguati accordi di mantenimento della pace in linea con le norme internazionali in materia di diritti dell'uomo che comprendano aspetti sia militari che civili; invita il Consiglio ad esplorare la possibilità di sostenere il processo di pace con le missioni di politica comune di sicurezza e difesa (PCSD), inviando ad esempio un'ampia missione di monitoraggio in loco che potrebbe facilitare la

creazione di una forza internazionale di mantenimento della pace, una volta reperita una soluzione politica;

[Per ciò che concerne invece ] *Il riavvicinamento Armenia-Turchia*

**12.** accoglie con favore i protocolli relativi all'instaurazione e allo sviluppo di relazioni diplomatiche tra l'Armenia e la Turchia che, tra l'altro, prevedono l'apertura del confine comune; invita entrambe le parti a cogliere quest'occasione per migliorare le loro relazioni procedendo alla ratifica e all'attuazione di detti protocolli senza condizioni preliminari e in un arco di tempo ragionevole; **sottolinea che il riavvicinamento tra l'Armenia e la Turchia e i negoziati del gruppo di Minsk dell'OSCE sono processi distinti che dovrebbero avanzare seguendo la propria logica;** osserva tuttavia che gli sviluppi in uno dei due processi potrebbero avere un forte impatto, potenzialmente molto positivo, per la regione nel suo insieme;»<sup>412</sup>

Sin dal giorno immediatamente successivo alla pubblicazione di questo documento sono provenute dure critiche da parte dell'allora Presidente dell'Assemblea Nazionale armena, Hovik Abrahamyan, che in una lettera indirizzata al Presidente del Parlamento Europeo, Jerzy Buzek, ha rimarcato quanto alcune delle posizioni espresse da Bruxelles (e in particolare quelle contenute nei punti 6, 7, 8 e 10) contengano un linguaggio nettamente in contrasto non solo a una risoluzione pacifica del conflitto, ma altresì agli stessi principi di Madrid, come anche a tutto quello che sia l'OSCE, sia l'UE, che le stesse risoluzioni precedentemente emanate dallo stesso Parlamento Europeo avevano sempre sostenuto.<sup>413</sup> In effetti, i termini usati lasciano trasparire una visione più favorevole all'Azerbaijan, poiché già nei *considerando* introduttivi di detta risoluzione è esplicitamente asserito che «l'UE rispetta i principi di sovranità e integralità territoriale nelle sue relazioni con gli stati del Caucaso meridionale».<sup>414</sup> Se nei Piani d'Azione del 2006 (ma non solo), l'UE è stata accusata più volte di applicare *doppi standard* verso i suoi partner, nel momento in cui essa si è preposta di decidere per quale dei due principi antinomici del diritto internazionale schierarsi, essa ha infine optato per quello meno vantaggioso per il Nagorno-Karabakh, scatenando un forte malcontento tra i politici armeni, che, probabilmente, più che traditi si saranno sentiti (alla luce di altre situazioni simili nel continente europeo che sono state trattate da Bruxelles in maniera diversa) ancor più confusi di prima: *perché, nel 2010, l'Unione Europea dovrebbe salvaguardare l'integrità territoriale di Baku contro l'irredentismo di Stepanakert, quando, ad esempio, nel 2008, la maggioranza dei membri dell'UE hanno preferito optare per la via inversa con l'appoggio*

---

<sup>412</sup> Cit. *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2010 sull'esigenza di una strategia UE per il Caucaso Meridionale*, (2009/2216(INI)), *Questioni di sicurezza e risoluzione pacifica dei conflitti*, Bruxelles, 20 Maggio 2010, traduzione italiana pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 Maggio 2011.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0136:0147:IT:PDF>>

<sup>413</sup> Cfr. *Letter of RA NA President Hovik Abrahamyan to the President of the European Parliament Jerzy Buzek*, available on the National Assembly of the Republic of Armenia official website:

<[http://www.parliament.am/news.php?cat\\_id=2&NewsID=3957&year=2010&month=05&day=21&lang=eng](http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=3957&year=2010&month=05&day=21&lang=eng)>

<sup>414</sup> Cit. *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2010 sull'esigenza di una strategia UE per il Caucaso Meridionale*, (2009/2216(INI)), *considerando G.*, Bruxelles, 20 Maggio 2010.

*pieno del diritto all'autodeterminazione dei popoli nel caso del Kosovo*<sup>415</sup> (divenuto uno stato indipendente a danno dell'integrità territoriale della Serbia)?

### **5.3 Considerazioni conclusive: il Partenariato Orientale potrà fare la differenza?**

Le direttrici perseguite dall'Unione Europea, è bene notarlo, sembrano voler continuare a tracciare percorsi contraddittori, incoerenti e noncuranti delle più basilari necessità della repubblica armena, e che, se portate avanti ancora a lungo, condurranno di certo ad un nulla di fatto, tanto nella pista bilaterale che in quella multilaterale del Partenariato Orientale. Anche tralasciando, infatti, le critiche dei politici di Erevan fin qui esposte, come anche l'ennesima dichiarazione dell'UE per un sostegno di secondo piano al Gruppo di Minsk, stupisce come, di fronte alle ben note difficoltà nel trattare in separata sede la questione della normalizzazione delle relazioni armeno-turche e quella della risoluzione della disputa armeno-azera per il Nagorno-Karabakh, Bruxelles abbia voluto sottolineare, e questa volta con una certa enfasi, nel punto 12 della *Risoluzione 2216*, le proprie preferenze per una trattazione distinta dei due processi, che dovrebbero, a detta del Parlamento Europeo, «avanzare secondo una loro logica», e quindi lungo un doppio binario bilaterale, invece di confluire in un risoluzione ad ampio raggio, preferibilmente sul piano multilaterale, che possa abbracciare e far interagire la totalità delle parti in causa. E questo a discapito del fatto che la mancata risoluzione della questione del Nagorno-Karabakh (indipendentemente dallo status finale che questa piccola enclave verrà infine ad assumere) continuerà a rappresentare il principale fattore inibitore tanto della promozione dello sviluppo democratico interno allo stato armeno, quanto di qualsiasi politica di *region-building* diretta all'intera regione del Caucaso meridionale.

Il pacchetto proposto ad Erevan e ai suoi vicini con l'iniziativa di Praga, almeno in teoria, ha in sé un grande potenziale in quanto, non solo promuove un dialogo intensificato che va a comprendere una vasta gamma di attori e interlocutori, compresi quelli della società civile (e quindi non solo i governi), ma anche in quanto mette a disposizione degli strumenti che potrebbero rivelarsi estremamente utili per garantire la sicurezza nelle aree più critiche delle periferie europee, quali per l'appunto quella del Nagorno-Karabakh. Quest'ultimi, tuttavia, non si sono rivelati del tutto attuabili nell'immediato, a causa principalmente del mancato raggiungimento di significativi progressi nei processi di pace in corso. Si prenda ad esempio l'opportunità offerta dal PO per la gestione integrata delle frontiere: nel caso di un'eventuale risoluzione della disputa armeno-azera per il Nagorno-Karabakh essa potrebbe costituire uno strumento valido per il mantenimento della

---

<sup>415</sup> Cfr. A. FERRARI, *Il Kosovo indipendente: paralleli caucasici?*, in *ISPI Policy Brief*, n° 78, Marzo 2008. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf)>

pace (e, altresì, qualora si decida anche quale status ultimo dare dell'enclave contesa); cionondimeno, relativamente alle tre repubbliche del Caucaso meridionale, dette misure di sicurezza sono state attuate, a partire dal 2010, solo tra Armenia e Georgia e tra Georgia e Azerbaigian<sup>416</sup>, ponendo in essere un triangolo imperfetto che, in fin dei conti, non sembra apportare alla sicurezza regionale dei benefici tanto diversi da quelli goduti in precedenza; una simile constatazione, oltre a comprovare per l'ennesima volta le deficienze insite nell'approccio adottato dalle politiche europee di vicinato, non fa altro che rafforzare la tesi per cui l'Unione Europea debba quanto prima prendere parte attiva alla risoluzione dei conflitti se vuole davvero assicurarsi a tutti gli effetti la realizzazione delle proprie iniziative regionali.

Se, nel caso specifico della Repubblica di Armenia, Bruxelles desidera ottenere dei risultati concreti in tutti i settori di cooperazione, essa dovrà in qualsiasi circostanza dimostrarsi pronta ad assumersi maggiori responsabilità, provvedendo a colmare, nel frattempo, le lacune del Partenariato Orientale, integrando preferibilmente il proprio ambizioso progetto sia con l'adozione una politica più uniforme e meno contraddittoria nelle sue vedute, che attraverso una partecipazione più attiva alla risoluzione dei conflitti, evitando però, al contempo, di mettere in campo situazioni nocive alla stabilizzazione dell'area (quali, ad esempio, la presa di posizioni che possano acuire la competizione con Mosca). A mio avviso, affinché ciò possa realizzarsi, l'Unione Europea dovrebbe apportare quanto prima due essenziali migliorie all'iniziativa, ossia: (1) potenziare il format multilaterale del PO per mezzo di una partecipazione a pieno titolo della Federazione Russa, che, data la sua storica importanza nello spazio post-sovietico, deve ritenersi a ragione un interlocutore chiave con cui Bruxelles possa elaborare congiuntamente risposte appropriate alla stabilizzazione delle aree in questione; e, per ciò che concerne più da vicino l'Armenia (e l'Azerbaigian), (2) far sì che il processo di pace nel Nagorno-Karabakh venga ad interagire congiuntamente all'iniziativa di Praga, e questo sia attraverso la sostituzione della Francia con l'Unione Europea nella *troika* di Minsk, che inglobando la medesima all'interno della pista multilaterale (assicurandosi inoltre la partecipazione attiva della Turchia, che, per i motivi che abbiamo visto, non può rimanere esclusa da una questione che la interessa così da vicino.)

---

<sup>416</sup> Cfr. N. BABAYAN & N. SHALAPOVA, *Armenia: the Eastern Partnership's unrequited suitor*, in *FRIDE Policy Brief*, n° 94, September 2011; p. 3.



ROBERTO ZAGO  
**IL PARTENARIATO ORIENTALE: IL CASO DELL'ARMENIA**

**BIBLIOGRAFIA**

*capitolo primo*

**La Politica Europea di Vicinato: l'UE si avvicina al Caucaso?**

**Documenti ufficiali: Politica Europea di Vicinato (PEV)**

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 marzo 2003.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:IT:PDF>>

Comunicazione della Commissione, *Preparare il terreno per un nuovo strumento di prossimità*, COM (2003) 393 definitivo, Bruxelles, 1° luglio 2003.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0393:FIN:IT:PDF>>

Comunicazione della Commissione, *Politica europea di prossimità: Documento di Strategia*. COM (2004) 373 definitivo, Bruxelles, 12 maggio 2004.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:IT:PDF>>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Sullo sviluppo della Politica Europea di Vicinato*. COM (2006) 726 definitivo, Bruxelles, 4 dicembre 2006.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:IT:PDF>>

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Una forte Politica Europea di Vicinato*. COM (2007) 774 definitivo, Bruxelles, 5 dicembre 2007.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:IT:PDF>>

**Documenti ufficiali: Caucaso Meridionale e varie**

Consiglio dell'Unione Europea, *Strategia Europea in Materia di Sicurezza: un'Europa sicura in un mondo migliore*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC7809568ITC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568ITC.pdf)>

Consiglio dell'Unione Europea, *Azione Comune 2006/121/PESC, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale*, 20 febbraio 2006. Testo disponibile al seguente collegamento:

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:049:0014:0016:IT:PDF>>

Consiglio dell'Unione Europea, *Azione Comune 2003/496/PESC relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale*, 7 luglio 2003.

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1\\_16920030708it00740075.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/1_16920030708it00740075.pdf)>

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Tracciati per la Bulgaria e la Romania*, COM (2002) 624 definitivo, Bruxelles, 13 novembre 2002.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0624:FIN:IT:PDF>>

R. PRODI, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, p. 4; discorso tenuto in occasione della Sesta Conferenza Mondiale ECSA, Bruxelles, 5 – 6 Dicembre 2002.

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>>

## Testi di riferimento, analisi, research papers, working papers e discussion papers

H. ADOMEIT, *Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*, in Natolin Research Papers, 04/2011, Department of European Interdisciplinary Studies, College of Europe Natolin Campus, Warsaw, Poland.  
<<http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/eais/research/adomeit.pdf>>

P.K. BAEV, *Russia and the EU Eastern Partnership: Cannot Stop It but Loath to Join It*, in Kerry Longhurst, ed., *Forging a New European Ostpolitik*, Warsaw.  
<[http://www.civitas.edu.pl/pub/CfSS/Studia\\_i\\_Analizy\\_tom\\_9.pdf](http://www.civitas.edu.pl/pub/CfSS/Studia_i_Analizy_tom_9.pdf)>

A. BALCER & R. BALFOUR, *The Eu and its Eastern Neighbourhood: Challenges of Engagement*, in *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union* (directed by E. FABRY), Part V: *Enlargement and Neighbourhood*, TGAE (Think Global – Act European), Notre Europe, Paris, France.  
<[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/TGAE2011-web\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/TGAE2011-web_02.pdf)>

M. COMELLI, *Le relazioni di sicurezza dell'Unione Europea con le aree limitrofe: allargamento, partenariato e vicinato*, in G. BONVICINI (a cura di), *l'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Franco Angeli Editore, 2010; pp. 65-92.

B. COPPIERS, *A EU Special Representative to a New Periphery*, in *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, n° 86, Institute for Security Studies, December 2003  
<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp065e.pdf>>

D. DEVRIM, E. SCHULZ, *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*, Real Istituto Alcano, Working Paper 13/2009.  
<[http://www.realistitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99cc28804f018b15ae7bee3170baead1/WP13-2009\\_Devrim-Schulz\\_Enlargement\\_European\\_Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=99cc28804f018b15ae7bee3170baead1](http://www.realistitutoelcano.org/wps/wcm/connect/99cc28804f018b15ae7bee3170baead1/WP13-2009_Devrim-Schulz_Enlargement_European_Union.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=99cc28804f018b15ae7bee3170baead1)>

N. EJOSHVILI, *The Evolution of the European Union's Neighborhood Strategies: the Case of the Eastern Partnership*, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2010

I. FACON, *Russie-Union européenne: l'enjeu du voisinage commun*, in *Annuaire français de relations internationales*, Vol. VIII, 2007, Bruylant/Documentation française.  
<[http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/42\\_Facon.pdf](http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/42_Facon.pdf)>

A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Carocci editore, Roma, 2007.

N. GHAZARYAN, *The ENP and the Southern Caucasus: Meeting the Expectations?*, in *Global Europe Papers* 2008/5, University of Nottingham.

S. KAHRAMAN, *The European Neighbourhood Policy: A Critical Assessment*, Ankara Review of European Studies, Vol. 5, N° 3, Spring 2006  
<<http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/6/463.pdf>>

B. LIPPERT, *The Discussion on EU Neighbourhood Policy – Concepts, Reform Proposals and National Positions*, in *FES International Policy Analysis*, July 2007; The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.  
<<http://library.fes.de/pdf-files/id/04737.pdf>>

A. MARCHETTI, *The European Neighbourhood Policy: Foreign Policy at the EU's Periphery*, in ZEI Discussion Paper, C158 – 2006, Center for European Integration Studies, Bonn.

A. POVILIUNAS, *South Caucasus in the context of European Neighbourhood Policy*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, n° 17, 2006, Foreign Policy Research Center, Vilnius, Lithuania.  
<<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2006/Poviliunas.pdf>>

K. SMITH, *The outsiders: the European Neighbourhood policy*, in *International Affairs*, vol. 81 n° 4, 2005.  
<[http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall10\\_11/intl533\\_BRumelili/Nov\\_22nd.pdf](http://media.library.ku.edu.tr/reserve/resfall10_11/intl533_BRumelili/Nov_22nd.pdf)>

A. ZAGORSKI, *Russia and the shared neighbourhood*, in *What Russia Sees*, edited by D. LYNCH, Chaillot Paper, n° 74, ISS (Institute for Security Study), January 2005.

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp074.pdf>>

C. ZANGHLI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Capitolo Secondo: *Il Trattato istitutivo dell'Unione Europea e le successive riforme*, Giappichelli Editore, Torino, 2010; pp.34-37.

### capitolo secondo

## Il Partenariato Orientale: un impegno rinnovato con l'Europa dell'Est?

### Documenti ufficiali: Partenariato Orientale (PO)

*Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 19-20 Giugno 2008*, (11018/1/08) REV 1), Bruxelles, 17 luglio 2008.

<[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/101366.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/101366.pdf)>

*Consiglio Europeo Straordinario di Bruxelles, 1° settembre 2008, Conclusioni della Presidenza*, (12594/08) CONCL 3, Bruxelles, 1° settembre 2008.

<<http://ec.europa.eu/italia/documents/attualita/conclusioniconsiglio europeo straordinario.pdf>>

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Partenariato Orientale*, COM (2008) 823 definitivo, Bruxelles, 3 dicembre 2008.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:IT:PDF>>

*Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 19-20 Marzo 2009*, (7880/1/09) REV 1, Allegato 2, Bruxelles, 29 aprile 2009.

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st07/st07880-re01.it09.pdf>>

Consiglio dell'Unione Europea, *Dichiarazione congiunta del vertice di Praga, per il partenariato orientale – Praga, 7 maggio 2009*, 8435/09 (Presse 78), Bruxelles, 7 maggio 2009.

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st08/st08435.it09.pdf>>

Comunicazione congiunta al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento*, COM (2011) 303 definitivo, Bruxelles, 25 maggio 2011.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:IT:PDF>>

Parlamento Europeo, *Atto costitutivo dell'Assemblea Parlamentare EURONEST* (2011/C 198/06), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 6 luglio 2011

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:198:0004:0006:IT:PDF>>

EURONEST Parliamentary Assembly, *Rules of Procedures of the EURONEST Parliamentary Assembly*, 4<sup>th</sup> May 2011.

<[http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/webdav/site/mySite/shared/rules\\_of\\_procedure/Rules%20of%20Procedure\\_EN.pdf](http://www.euronest.europarl.europa.eu/euronest/webdav/site/mySite/shared/rules_of_procedure/Rules%20of%20Procedure_EN.pdf)>

Parlamento Europeo, *Risoluzione sullo Sviluppo della Politica Europea di Vicinato*, (2007/2088 INI), Bruxelles, 15 novembre 2008.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:282E:0443:0451:IT:PDF>>

*Declaration on the situation in Belarus adopted on the occasion of the Eastern Partnership Summit in Warsaw on 30<sup>th</sup> September 2011.*

<[http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/declaration\\_eap\\_belarus.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/declaration_eap_belarus.pdf)>

*Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit*, Warsaw, 29-30 September 2011.

<[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/124843.pdf)>

## Testi di riferimento, analisi, research papers, working papers e discussion papers

- H. ADOMEIT, *Russia and its Near Neighbourhood: Competition and Conflict with the EU*, in *Natolin Research Papers* 04/2011, College of Europe, Department of European Interdisciplinary Studies
- A. ARKILIC, *The Eastern Dimension: The EU's Relations with Its Eastern Neighbours*, Research Paper prepared for the European Consortium for Political Research Standing Group on the European Union Fourth Pan-European Conference on EU Politics, University of Latvia, Riga, Latvia, 25-27 September 2008.
- F. BORDONARO, *L'Unione Europea di fronte alla crisi georgiana*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/11%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20\(1\).pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/11%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20(1).pdf)>
- T. CASIER, *European Neighbourhood Policy and the Paradoxes of Enlargement*, in *Administration and Public Management Review*, n°7, 2006, edited by The Bucharest Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania.  
<[http://www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/7\\_01.pdf](http://www.ramp.ase.ro/en/data/files/articole/7_01.pdf)>
- A.K. CIANCIARA, *The Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership: Perspectives from Poland, Czech Republic and Hungary*, Report of the Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland, May 2009; pp.10-13.  
<[http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1200%3Athe-union-for-the-mediterranean-and-the-eastern-partnership&catid=88%3Amembers-publications&Itemid=79&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1200%3Athe-union-for-the-mediterranean-and-the-eastern-partnership&catid=88%3Amembers-publications&Itemid=79&lang=en)>
- K. CIANCIARA, 'Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy?, in *Analyses & Opinions*, n°4, The Institute of Public Affairs, Warsaw, Poland, June 2008.  
<<http://isp.org.pl/files/8679201040703671001213792577.pdf>>
- L. DELCOUR, *The Institutional Functioning of the Eastern Partnership: An Early Assessment*, in *Eastern Partnership Review*, n° 1, October 2011, Estonian Center of Eastern Partnership (ECEAP), Tallinn, Estonia;  
<[http://eceap.eu/ul/The\\_Institutional\\_Functioning\\_of\\_the\\_Eastern\\_P.pdf](http://eceap.eu/ul/The_Institutional_Functioning_of_the_Eastern_P.pdf)>
- T. DE WAAL, *Georgia's choices, The European Choice*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, USA, 2011. <[http://carnegieendowment.org/files/georgias\\_choices.pdf](http://carnegieendowment.org/files/georgias_choices.pdf)>
- D. DEVRIM & M. GRAU, *The (In)hospitable Black Sea: Western Imagination and Multilateral Framing in a Contested Region*, in *Quaderns de la Mediterrània*, n° 13, 2010  
<[http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/13/qm13\\_pdf/15.pdf](http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/13/qm13_pdf/15.pdf)>
- M. EMERSON, G. NOUTCHEVA & N. POPESCU, *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an "ENP plus"*, in *CEPS Policy Brief*, n° 126, Center for European Policy Study, Bruxelles, Belgium, March 2007.  
<<http://www.feelingeurope.eu/Pages/ENP%20Plus%20maart%20ceps.pdf>>
- N. EJOSHVILI, *The Evolution of the European Neighborhood Strategies: The Case of the Eastern Partnership*, VDM Verlag Dr. Müller Aktiengesellschaft & Co. KG, Saarbrücken, Germany, 2010
- S. GIUSTI, T. PENKOVA, & V. TALBOT, *Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze*, in *Approfondimenti*, n° 05, analisi commissionata dall'Osservatorio di Politica Internazionale di Camera dei Deputati, Senato e Ministero degli Affari Esteri dell'Italia, ISPI, Milano, Italia, dicembre 2009.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/Approfondimento\\_%20Partenariato%20Orientale.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Approfondimento_%20Partenariato%20Orientale.pdf)>
- G. GROMADZKI, R. LOPATA & K. RAIK, *Friends or Family? Finnish, Lithuanian and Polish perspectives on the EU's policy towards Ukraine, Belarus and Moldova*, in *FIIA Report 2005*, n° 12, Finnish Institute of International Affairs, Espoo, Finland, 2005  
<<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=13608&lng=en>>
- C. HILLION & A. MAYHEW, *The Eastern Partnership – something new or window dressing?*, in *Sussex European Institute Working Paper*, n° 109, Sussex, United Kingdom, January 2009
- P. IVAN & C. GHINEA, *Making sense of EU's Eastern Partnership: Moldova as an Opportunity*, in *CRPE Policy Memo* n° 13, September 2010, Romanian Center for European Policies, Bucharest, Romania

M. LEFEBVRE, *Le partenariat oriental: à l'Est rien de nouveau?*, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 528, Mai 2009.

<[http://www.europ-info.eu/IMG/pdf/partenariat\\_oriental.pdf](http://www.europ-info.eu/IMG/pdf/partenariat_oriental.pdf)>

K. LONGHURST & S. NIES, *Recasting Relations with the Neighbours – Prospects for the Eastern Partnership*, in *IFRI Europe Visions*, n° 4, Bruxelles, Belgium, February 2009.

<[http://www.ifri.org/files/Europe\\_visions/Europe\\_Visions\\_4.pdf](http://www.ifri.org/files/Europe_visions/Europe_Visions_4.pdf)>

D. LYNCH, *A regional security dynamic*, in *The South Caucasus: a challenge for the EU*, Chaillot Papers, n° 86, Institute for Security Studies, December 2003

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp065e.pdf>>

T. KENTCHADZE, *The Promise of Eastern Partnership*, in *ISPI Policy Brief*, n° 136, May 2009.

<[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_136\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_136_2009.pdf)>

T. KHIDASHELI, *Georgia's European Way*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

A. SERGUNIN, *EU and Russia, an Eastern Partnership Muddling on?*, published on *openDemocracy*, 28<sup>th</sup> January 2010

<<http://www.opendemocracy.net/od-russia/alexander-sergunin/eu-and-russia-eastern-partnership-muddling-on>>

N. SHAPOVALOVA, *The EU's Eastern Partnership: still-born?*, in *FRIDE Policy Brief* n° 11, Madrid, Spain, May 2009.

<<http://www.fride.org/publication/608/the-eu%27s-eastern-partnership:-still-born?>>

R. SHIRINOV, *A Pragmatic Area for Cooperation: Azerbaijani and the EU*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

I. SOLOMONENKO, *Added Value? Eastern Partnership and EU-Ukraine Bilateral Relations*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

J.P. TARDIEU, *Russia and the "Eastern Partnership" after the War in Georgia*, in *Russia.Nei.Visions* n°43, IFRI, August 2009

V. ULADIMIR, *Belarus and the Eastern Partnership: Still a Long Way to Go*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

A. ZAGORSKI, *Eastern Partnership from the Russian Perspective*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.

<[http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/05\\_zagorski.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/05_zagorski.pdf)>

F. ZALLIO & V. TALBOT, *Tra bilateralismo e regionalismo: la Politica Europea di Vicinato nel Mediterraneo*, in *Relazioni Internazionali*, n° 19, febbraio 2005, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Milano, Italia, 2005.

<[http://www.ispionline.it/it/documents/ispiri19zallio\\_talbot.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/ispiri19zallio_talbot.pdf)>

#### Articoli di stampa

G. TREQUESSER, *L'UE lance son partenariat oriental, malgré les absences*, articolo di Reuters pubblicato su *Le Point* il 7 maggio 2009 ; <<http://www.lepoint.fr/archives/article.php/341717>>

M. COMELLI, *Partenariato Orientale : una falsa partenza?*, articolo pubblicato su *Affari Internazionali* l'11 maggio 2009. <<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1134>>

M. CAMPAIN, *Le Partenariat Oriental: une intrusion européenne dans l'étrange proche ?*, article publié sur *Regard sur l'est*, 17 décembre 2010. <[http://www.regard-est.com/home/breve\\_contenu.php?id=1137](http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1137)>

T. KUZIO, *Surreal Eastern Partnership Summit: EU gives Ukraine Last Red Card*, in *Eurasia Daily Monitor*, Volume 8, Issue 185, 7<sup>th</sup> October 2011, The Jamestown Foundation, Washington DC, USA.

<[http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=38503&cHash=d665af7e95d568632e4c25458ab76075](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=38503&cHash=d665af7e95d568632e4c25458ab76075)>

A. RETTMAN, *EU offers to buy Belarus for \$9bn*, in EUobserver.com, 30<sup>th</sup> September 2010.  
<<http://euobserver.com/15/113794>>

P. SMOLAR, *La Pologne veut intéresser l'UE aux pays de son pourtour oriental*, in LeMonde, vendredi 30 Septembre 2011.

A. WILSON, *The Warsaw Summit and Europe's "New South"*, in the Debate *Eastern Partnership: Two years after - achievements, failures and prospects*, Eap Community website.  
<<http://www.easternpartnership.org/community/debate/warsaw-summit-and-europe-s-new-south>>

*Summit in Warsaw to confirm EU's support for Eastern Partnership Project*, The Warsaw Voice, September 30<sup>th</sup> 2011;  
<<http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/18232/news>>

#### Varie

*Opening address by Mirek Topolánek at Eastern Partnership summit*, pubblicato integralmente sul sito ufficiale della presidenza ceca; vedi: <<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/speeches-interviews/opening-address-by-mirek-topolaneck-at-eastern-partnership-summit-21840/>>

*Eastern Partnership, Platform 1 "Democracy, Good governance and Stability": Core objectives and Work Programme 2009-2011*.  
<[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform1\\_091009\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform1_091009_en.pdf)>

*Eastern Partnership, Platform 2 "Economic Integration and Convergence with EU Policies": Core objectives and proposed Work Programme 2009-2011*.  
<[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform2\\_151109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform2_151109_en.pdf)>

*Eastern Partnership, Platform 3 "Energy Security": Core objectives and Work Programme 2009-2011*;  
<[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3\\_051109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf)>

*Eastern Partnership, Platform 4 "Democracy, Good governance and Stability": Core objectives and Work Programme 2009-2011*.  
<[http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform4\\_261109\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform4_261109_en.pdf)>

*Annual Conference of Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership, Memo for the CoR Bureau members, 130<sup>th</sup> meeting of the Committee of the Regions Bureau, 10<sup>th</sup> May 2011, (R/CdR 143/2011 item 7 EN/o)*.  
<[http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdR%5cbureau%5c2011%5cmai%5cEN%5cR\\_CDR143-2011\\_PT7\\_NB\\_EN.doc&docid=2769331](http://www.toad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdR%5cbureau%5c2011%5cmai%5cEN%5cR_CDR143-2011_PT7_NB_EN.doc&docid=2769331)>

BusinessEurope press release, *Businesses call for deeper integration through the Eastern Partnership*, 30<sup>th</sup> September 2011; <<http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=568&DocID=29193>>

*Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, Sinergia del Mar Nero – Una nuova iniziativa di cooperazione regionale*, Bruxelles, 11 aprile 2007.  
<[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07\\_160\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_it.pdf)>

Freedom House, *Freedom in the World 2011*. <[http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW\\_2011\\_Booklet.pdf](http://freedomhouse.org/images/File/fiw/FIW_2011_Booklet.pdf)>

#### Siti web ufficiali di riferimento: Partenariato Orientale (PO)

Sito ufficiale della *Eastern Partnership Community*: <http://www.easternpartnership.org>

Sito ufficiale del *Forum sulla Società Civile*: <http://www.eap-csf.eu/>

Sito ufficiale dell'*EURONEST*: <http://www.euronest.europarl.europa.eu>

Pagina UE sul *Partenariato Orientale*: [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm)

*capitolo terzo*  
**L'Armenia indipendente: un profilo**

**Testi di riferimento, analisi, research papers, working papers e discussion papers**

A.A.V.V., *Charged decisions: Difficult Choices in Armenia's Energy Sector (Republic of Armenia Energy Sector Note)*, The World Bank & The International Bank for Reconstruction and Development, October 2011.  
<[http://siteresources.worldbank.org/ARMENIAEXTN/Resources/010912\\_01\\_eng.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ARMENIAEXTN/Resources/010912_01_eng.pdf)>

A.A.V.V., *Armenia – Diaspora relations: 20 years since independence*, report published by Policy Forum Armenia, August 2010; p. 8. <[http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa\\_uploads/Diaspora\\_Forum/PFA\\_Diaspora\\_Report.pdf](http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa_uploads/Diaspora_Forum/PFA_Diaspora_Report.pdf)>

A.A.V.V., *Armenia: Averting an Economic Catastrophe*; report published by Policy Forum Armenia, February 2012.  
<[http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa\\_uploads/PFA\\_Crisis\\_Special\\_Report.pdf](http://www.pf-armenia.org/fileadmin/pfa_uploads/PFA_Crisis_Special_Report.pdf)>

A.A.V.V., *Armenia Media Landscape*, in *Media Landscapes of Eastern Partnership Countries*, Yerevan Press Club, Erevan, 2011. <<http://ijc.md/Publicatii/resurse/Media-Landscapes-en.pdf>>

A.A.V.V., *Democracy on Rocky Ground: Armenia's Disputed 2008 Presidential Elections, Post-Election Violence, and the One-Sided Pursuit of Accountability*, Human Rights Watch, February 2009.  
<<http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/armenia0209webwcover.pdf>>

A.A.V.V., *Armenia: Picking up the Pieces*, in *International Crisis Group Europe Briefing*, n° 48, 8 April 2008.  
<[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b48\\_armenia\\_picking\\_up\\_the\\_pieces.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/b48_armenia_picking_up_the_pieces.pdf)>

A.A.V.V., *Nagorno-Karabakh : risking war*, in *International Crisis Group Europe Report*, n° 187, 14<sup>th</sup> November 2007.  
<[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/187\\_nagorno\\_karabakh\\_risking\\_war.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/187_nagorno_karabakh_risking_war.pdf)>

A.A.V.V., *Nuclear Energy in Armenia*, in *Soviet-Designed Nuclear Power Plants Source Book*, The Nuclear Energy Institute, Washington, 1997. <[www.nei.org/filefolder/soviet\\_plant\\_source\\_book.pdf](http://www.nei.org/filefolder/soviet_plant_source_book.pdf)>

A.A.V.V., *The Caucasian Tiger: Sustaining Economic Growth in Armenia*, The International Bank for Reconstruction and Development & The World Bank, Washington D.C., 2007. Per il testo integrale: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/28/000020953\\_20070328154638/Rendered/PDF/392500AM0Cauca101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/28/000020953_20070328154638/Rendered/PDF/392500AM0Cauca101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf)>

B. BASER and A. SWAIN, *Diaspora Design versus Homeland realities: case study of Armenian Diaspora*, in *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3, Winter 2009. <[http://www.cria-online.org/6\\_5.html](http://www.cria-online.org/6_5.html)>

A. BOUDJIKANIAN-KEUROGHLIAN, *Un popolo in esilio: La nuova Diaspora (Secoli XIX-XX)*, in *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, edizione italiana pubblicata da Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002; Cap. 16..

F. BORDONARO, *Armenia, Azerbaijan, Georgia: elezioni, tendenze politiche e scenari del contesto caucasico*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/Il%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20\(1\).pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Il%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20(1).pdf)>

K.E. BRAVO, *Smoke, Mirrors and the Joker in the pack: on transitioning to democracy and the rule of law in post-soviet Armenia*, Bravo Edits, University of Indiana, 2007.  
<<http://indylaw.indiana.edu/instructors/Bravo/SmokeMirrorsFinal.pdf>>

T. DE WAAL, *The Caucasus: an introduction*, Chapter 4 – *Armenia and Azerbaijan: an Intimate Quarrel*, Oxford University Press, 2010; pp.98-130.

T. DE WAAL, *The Conflict of Sisyphus – The elusive search for resolution of the Nagorno-Karabakh dispute*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011.  
<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>

A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Carocci editore, Roma, 2007

- C. FRAPPI, *Il Caucaso nel contesto della Politica energetica europea*, in *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea* (a cura di A. FERRARI), ISPI, ottobre 2008.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/Il%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20\(1\).pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Il%20Caucaso%20in%20una%20prospettiva%20europea%20(1).pdf)>
- C. FRAPPI, *Nagorno-Karabakh: il congelamento di un conflitto*, in ISPI Policy Brief, n° 32, Marzo 2006.  
<[http://www.ispionline.it/it/documents/pb\\_32\\_2006.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/pb_32_2006.pdf)>
- P. GAMAGHELYAN, *Intractability of the Nagorno-Karabakh Conflict: a Myth or a Reality?*, published on *Peace and Conflict Monitor Special Report*, University for Peace, Ciudad Colón, Costa Rica, July 2005.  
<<http://www.monitor.upeace.org/documents/intractability.pdf>>
- D. GRIGORIAN, *FPC Briefing: Armenia's Economy since independence*, The Foreign Policy Centre, London, 2011.  
<<http://fpc.org.uk/fsblob/1426.pdf>>
- S. GRIGORYAN & A. SAULIUC, *Energy Security in Armenia*, in I. CHIFU, A. SAULIC & B. NEDEA, *Energy Security Strategies In The Wider Black Sea Region*, Center For Conflict Prevention and Early Warning, Bucarest, 2010.  
<<http://www.cpc-ew.ro/pdfs/se.pdf>>
- E. GYULKHANDAYAN & N. ISKARDIAN, *Media Environment and Attitudes to Media in Armenia*, in *Caucasus Institute Policy Briefs*, n° 1, Caucasus Institute, Yerevan, March 2010.  
<<http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/03/media1en.pdf>>
- V. HAYKAZYAN & J. PRETTY, *Sustainability in Armenia: New Challenges for the Agricultural Sector*, in Centre for Environment and Society Occasional Paper 2006-1, January 2006, University of Essex, Colchester.  
<[http://www.essex.ac.uk/ces/occasionalpapers/Sustainability\\_in\\_Armenia\\_FINAL.pdf](http://www.essex.ac.uk/ces/occasionalpapers/Sustainability_in_Armenia_FINAL.pdf)>
- M. HERGNYAN & A. MAKARYAN, *The Role of the Diaspora in Generating Foreign Direct Investments in Armenia*, the Caucasus Research Resource Center, Yerevan, 2006.  
<[http://www.ev.am/media/documents/Brainwork/Diaspora/EV\\_DiasporaFDI\\_2006.pdf](http://www.ev.am/media/documents/Brainwork/Diaspora/EV_DiasporaFDI_2006.pdf)>
- M. KURKCHIYAN, *The Armenian Media in Context: Soviet Heritage, the Politics of Transition, Democracy and the Rule of Law*, in *Demokratizatsiya*, n° 14, part 2, Washington, 2006.  
<<http://www.demokratizatsiya.org/bin/pdf/DEM%2014-2%20Kurkchian.pdf>>
- B. LEVON ZEKIYAN, *La questione del Karabagh e l'Armenia indipendente*, in appendice all'edizione italiana di *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002.
- S. MINASYAN, *Nagorno-Karabakh After Two Decades of Conflict: Is Prolongation of the Status Quo Inevitable?*, in *Caucasus Institute Research Papers*, Issue 2, August 2010, Yerevan.  
<[http://www.c-i.am/wp-content/uploads/2011/02/CI\\_RP\\_2-eng.pdf](http://www.c-i.am/wp-content/uploads/2011/02/CI_RP_2-eng.pdf)>
- B. NAVASARDIAN, *Armenia: Imagining the Integration of the Southern Caucasus with the EU*, in *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 3/2011, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin. <[http://library.fes.de/pdf-files/igp/2011-3/06\\_navarsadian.pdf](http://library.fes.de/pdf-files/igp/2011-3/06_navarsadian.pdf)>
- A. NRANYAN, *Armenia, 20 years of integration into capitalism – consequences and challenges*; in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011.  
<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>
- K. PEARCE, *Armenian Media Landscape: formative research for the alternative resources in media program*, Caucasus Research Resource Center, Erevan, October 2011.  
<[http://crrc.am/store/armedia/CRRC\\_ArMedia%20Survey%20Report\\_FINAL%20KP\\_edited.pdf](http://crrc.am/store/armedia/CRRC_ArMedia%20Survey%20Report_FINAL%20KP_edited.pdf)>
- D. PETROSYAN, *The Political System of Armenia: Form and Content*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 17, 21<sup>st</sup> May 2010. <<http://georgien.boell-net.de/downloads/CaucasusAnalyticalDigest17.pdf>>
- A. PORSUGHYAN, *Traditional Failings versus Non-Traditional Prospects of the Armenian Media*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 25, 18<sup>th</sup> March 2011.  
<<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=127759>>

E. ROBSON, *Media freedom in Armenia: One step forward, two steps back*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011.

S. SARUKHANYAN, *Energy Security of Armenia: Main Achievements and Challenges*, in *21<sup>st</sup> Century*, n° 2 (10), The Noravank Foundation, Erevan, October 2011.

<[http://noravank.am/upload/pdf/02.Sevak%20Sarukhanyan\\_21\\_Century\\_02-2011.pdf](http://noravank.am/upload/pdf/02.Sevak%20Sarukhanyan_21_Century_02-2011.pdf)>

A. WALKER, *Armenia's business environment: Sound legislative framework, poor implementation*, in A.A.V.V., *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011.

M. ZOLYAN, *Armenia's "Velvet Revolution": Successes and Failures*, in A.A.V.V., *South Caucasus – 20 Years of Independence*, The Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2011.

<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/08706.pdf>>

### Articoli di stampa

N. ARMENAKYAN, *Independence Day: Armenia holds September 21 military parade*, published on ArmeniaNow.com official website.

<[http://www.armenianow.com/news/31869/armenia\\_independence\\_day\\_september\\_21\\_military\\_parade](http://www.armenianow.com/news/31869/armenia_independence_day_september_21_military_parade)>

A. BEDEVIAN, R. MELOYAN & C. BROOKS, *In Wake Of Japan Disaster, Safety Of Armenian Nuclear Plant Questioned*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 19<sup>th</sup> March 2011.

<[http://www.rferl.org/content/armenian\\_nuclear\\_plant\\_safety\\_questioned/2343485.html](http://www.rferl.org/content/armenian_nuclear_plant_safety_questioned/2343485.html)>

E. DANIELYAN, *Armenia Gears Up for New Nuclear Plant Construction*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 9, Issue 31, The Jamestown Foundation, Washington, February 14<sup>th</sup> 2012.

<[http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=39009&cHash=289ce11aa3687008eb075c1de7ac323e](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=39009&cHash=289ce11aa3687008eb075c1de7ac323e)>

D. FISHER, *The World's Worst Economies*, in *Forbes Magazine* official website, 5<sup>th</sup> May 2011.

<<http://www.forbes.com/sites/danielfisher/2011/07/05/the-worlds-worst-economies/>>

J. HAMMOND, *Five Nuclear Disasters Waiting To Happen*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 16<sup>th</sup> March 2011.

<[http://www.rferl.org/content/five\\_unsafe\\_nuclear\\_plants\\_disasters\\_waiting\\_to\\_happen/2339858.html](http://www.rferl.org/content/five_unsafe_nuclear_plants_disasters_waiting_to_happen/2339858.html)>

O. KRİKORIAN, *Internet in Armenia: Slow, Expensive, but Increasingly Important*, in *Caucasus Analytical Digest*, n° 15, 14 April 2010. <<http://georgien.boell-net.de/downloads/CaucasusAnalyticalDigest15.pdf>>

S. GEVORGYAN, *Vote 2012: Local and international observers get ready to monitor Armenia's parliamentary election*, published on ArmeniaNow.com.

<[http://www.armenianow.com/vote\\_2012/37656/armenia\\_may\\_election\\_observers\\_mission](http://www.armenianow.com/vote_2012/37656/armenia_may_election_observers_mission)>

O. KRİKORIAN, *Parliamentary Elections Yet Another Test for Democracy in Armenia*, published on 15<sup>th</sup> March 2012 in Ararat Magazine (AGBU) official website. <<http://araratmagazine.org/2012/03/parliamentary-elections-2012/>>

*Police Trained in Crowd Control Ahead of May 6*, published on ArmeniaNow.com.

<[http://www.armenianow.com/vote\\_2012/37630/armenia\\_police\\_crowd\\_control\\_training](http://www.armenianow.com/vote_2012/37630/armenia_police_crowd_control_training)>

### Varie

CIA, The World Factbook, Armenia. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/am.html>>

The World Bank, Data Bank; <<http://data.worldbank.org/country/armenia>>

American Chamber of Commerce in Armenia (AmCham) Official Website, *Armenia Economy by Sectors, Information Technology*. <<http://www.amcham.am/index.cfm?objectid=AA013480-4084-11DE-90400003FF3452C2>>

globalEDGE.msu.edu, International State Centre of the Michigan State University website, Global Insights, Armenia, Economy; <<http://globaledge.msu.edu/Countries/Armenia/Economy>>

Committee to Protect Freedom of Expression, *Annual Report 2010 On the Situation with Freedom of Speech and Violations of Rights of Journalists and Media in Armenia*. <<http://khosq.am/en/2011/02/1702>>

A. ISKARDYAN, *Report on Armenia 2011*, Freedom House.  
<<http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Armenia.pdf>>

Ministry of Diaspora of the Republic of Armenia official website; per maggiori dettagli si veda:  
<<http://www.mindiaspora.am/en/Activities>>

*Congratulatory Speech of the President of Armenia Serzh Sargsyan on the occasion of Independence Day, 21<sup>st</sup> September 2011*. Per il testo integrale si veda:  
<<http://www.president.am/events/statements/eng/?year=2011&pn=2&id=106>>

OSCE/ODIHR, *Republic of Armenia, Parliamentary Elections 2012, Needs Assessment Mission Report, 30 January – 1 February 2012*. <<http://www.osce.org/odihr/elections/88245>>

United Nation Security Council, *Resolution 822 (1993)*, 30<sup>th</sup> April 1993.  
<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/247/71/IMG/N9324771.pdf?OpenElement>>

United Nation Security Council, *Resolution 853 (1993)*, 29<sup>th</sup> July 1993,  
<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/428/34/IMG/N9342834.pdf?OpenElement>>;

United Nation Security Council, *Resolution 874 (1993)*, 14<sup>th</sup> October 1993,  
<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/557/41/PDF/N9355741.pdf?OpenElement>>;

United Nation Security Council, *Resolution 884 (1993)*, 12<sup>th</sup> November 1993,  
<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/631/20/PDF/N9363120.pdf?OpenElement>>.

*Joint Statement on the Nagorno-Karabakh Conflict by U.S. President Obama, Russian President Medvedev, and French President Sarkozy at the L'Aquila Summit of the Eight, 10<sup>th</sup> July 2009*.  
<[http://www.mfa.am/u\\_files/file/statementseng\(1\).pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/statementseng(1).pdf)>

Sito ufficiale del Consiglio d'Europa: <<http://www.coe.int>>

#### capitolo quarto

### La politica estera armena: tra necessità e complementarità

#### Documenti ufficiali

#### Testi di riferimento, analisi, research papers, working papers e discussion papers

A. ABASHIDZE, *Javakheti One Year after the August War*, in Caucasus Institute for Peace Democracy and Development Policy Review, October 2009.  
<<http://pasos.org/wp-content/archive/CIPDDabashidzeoc09.pdf>>

S. P. BOYER & B. KATULIS, *The Neglected Alliance: Restoring U.S.-Turkish Relations to Meet 21<sup>st</sup> Century Challenges*, Center for American Progress Report, December 2008.  
<<http://www.americanprogress.org/issues/2008/12/pdf/turkey.pdf>>

E. DANIELYAN, *Iran to supply Armenia with gas and Armenia to export electricity to Iran*, in *Eurasia Daily Monitor*, Issue 5, 187, 30<sup>th</sup> September 2008, The Jamestown Foundation.  
<[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=33982](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=33982)>

- T. DE WAAL, *Armenia and Turkey: Bridging the Gap*, in Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief, n°87, October 2010; p. 4. <[http://carnegieendowment.org/files/armenia\\_turkey.pdf](http://carnegieendowment.org/files/armenia_turkey.pdf)>
- A. FERRARI, *Armenia e Georgia: un rapporto complesso*, in *ISPI Policy Brief*, n° 137, maggio 2009. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_137\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_137_2009.pdf)>
- C. FRAPPI, *La Turchia e la Piattaforma per la Stabilità e Cooperazione nel Caucaso*, in *ISPI Policy Brief*, n° 106, novembre 2006. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_106\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_106_2008.pdf)>
- C. FRAPPI, *La normalizzazione dei rapporti tra Turchia e Armenia: nuove opportunità e vecchi ostacoli*, in *ISPI Policy Brief*, n° 126, Aprile 2009; p. 5. <[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_126\\_2009.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_126_2009.pdf)>
- A. GÖRGÜLÜ, *Turkey-Armenia Relations: A Vicious Circle*, in Foreign Analysis Series, n°8, RESEV Publications, Istanbul, November 2008. <[http://www.tesev.org.tr/UD\\_OBJS/PDF/DPT/ERM/Turkey-Armenia%20Relations%20A%20Vicious%20Circle.pdf](http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/DPT/ERM/Turkey-Armenia%20Relations%20A%20Vicious%20Circle.pdf)>
- T. HOFFMAN, *Armenians in Turkey Today: A critical assessment of the situation of the Armenian Minority in the Turkish Republic*, The EU Office of Armenian Associations of Europe, Bruxelles, October 2002, disponibile al seguente collegamento: <<http://www.armenian.ch/asa/Docs/faae02.pdf>>
- A. HUG, *Finding a way forward for Armenia*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011, p. 71 <<http://fpc.org.uk/fsblob/1331.pdf>>
- A. ISKANDARYAN, *Armenia-Russia relations: Geography matters*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011 <<http://fpc.org.uk/fsblob/1331.pdf>>
- A. ISKARDARYAN, *NATO and Armenia: A Long Game of Complementarism*, in *Caucasus Analytical Digest* n° 5, 16 April 2009, Heinrich Böll Stiftung, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen and Security Studies, Zürich; p. 17. <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=99100>>
- A. ISKANDARYAN & S. MINASYAN, *Pragmatic Policies vs. Historical Constraints: Analyzing Armenia-Turkey Relations*, in *Caucasus Institute Research Papers*, n°1, January 2010, Caucasus Institute, Yerevan. <[http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/02/CI-RP\\_1\\_en.pdf](http://www.caucasusinstitute.org/wp-content/uploads/2011/02/CI-RP_1_en.pdf)>
- H. KHACHATRIAN, *Armenia-Russia analysis: the challenge of economic independence and the risk of reliance*, in *The Moscow Connection*, Armenian General Benevolent Union Magazine, 4<sup>th</sup> January 2006; <[http://www.agbu.org/publications/article.asp?A\\_ID=203&image=2](http://www.agbu.org/publications/article.asp?A_ID=203&image=2)>
- G. MINASSIAN, *Armenia, a Russian Outpost in the Caucasus?*, in *Russie.Nei.Visions* n° 27, IFRI, February 2008; p. 11. <[http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=4943&id\\_provenance=97](http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=4943&id_provenance=97)>
- T. MKRTCHYAN, *Armenia's European Future*, in *The European Union and the South Caucasus: Three perspectives on the Future of the European Project from the Caucasus*, Europe in Dialogue, 01/2009, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2009. <[http://aei.pitt.edu/11116/1/xcms\\_bst\\_dms\\_28297\\_28302\\_2.pdf](http://aei.pitt.edu/11116/1/xcms_bst_dms_28297_28302_2.pdf)>
- V. MURADYAN, *Political v. Economic: The Case of Armenian-Georgian Relations in Light of Armenia's Relations with Turkey*, CACI Analyst, published on Central Asia Caucasus Institute website, Yerevan, 17<sup>th</sup> March 2010. <<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5287>>
- T.G. PETROS, *Evolution of Armenia's Foreign Policy*, in *Armenian International Policy Research Group Working Paper*, n°03/13, Washington, January 2003. <[http://edoc.bibliothek.uni-halle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe\\_derivate\\_00003066/Evolution%20of%20Armenia's%20Foreign%20Policy.pdf](http://edoc.bibliothek.uni-halle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe_derivate_00003066/Evolution%20of%20Armenia's%20Foreign%20Policy.pdf)>
- A. PRIEGO, *NATO cooperation towards South Caucasus*, in *Caucasian Review of International Affairs*, Vol.2, Winter 2008; p. 55. <[http://www.cria-online.org/2\\_7.html](http://www.cria-online.org/2_7.html)>

R. SAFRASTYAN, *Armenian-Turkish Relations: From Interstate Dispute to Neighborliness*, Research paper prepared for the Center PS International Policy Fellowship Program 2003-2004, Open Society Institute publications. <<http://pdc.ceu.hu/archive/00001921/01/safrastyan.pdf>>

G. TER-GABRIELIAN, *Armenia-Turkey Rapprochement: The Most significant Positive Event in the Region Since 1994 (If It Happens)*, in *Caucasus Analytical Digest* n° 11, 23 November 2009, Heinrich Böll Stiftung, Forschungsstelle Osteuropa, Bremen and Security Studies, Zürich.

Y. TERNON, *La Prima Guerra Mondiale e il genocidio (1914-1923)*, in *Storia degli Armeni*, a cura di G. DÉDÉYAN, edizione italiana pubblicata da Edizioni Guerini e Associati, marzo 2002

C. THERME, *L'alliance irano-arménienne*, in *Journal of International & Strategic Studies (CERIS)*, n° 1, printemps 2008. <[http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5001&id\\_provenance=103&provenance\\_context\\_id=11](http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5001&id_provenance=103&provenance_context_id=11)>

V. VIRA & E. FITZGERALD, *The United States and Iran: Competition Involving Turkey and the South Caucasus*, Center for Strategic & International Studies, Washington, 4<sup>th</sup> August 2011. <[http://csis.org/files/publication/120309\\_Iran\\_Chapter\\_VIII\\_Turkey\\_Caspian.pdf](http://csis.org/files/publication/120309_Iran_Chapter_VIII_Turkey_Caspian.pdf)>

M. A. WEINSTEIN, *Armenia: The Dream of Complementarity and the Reality of Dependency*, published on Eurasianet.org, on September 28<sup>th</sup> 2004; <<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp092904.shtml>>

M. ZOLYAN, *From foes to neighbors: the successes and failures of the Armenian-Turkish normalization process*, in *Spotlight on Armenia*, edited by Adam Hug, The Foreign Policy Centre, London, February 2011.

#### Articoli di stampa

T. ABLOTIA, *Georgia-Armenia, gli amici dei nemici*, in Osservatorio Balcani Caucaso, 20 gennaio 2011; <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Georgia/Georgia-Armenia-gli-amici-dei-nemici>>

A. BEDEVIAN, *PM Sees No Armenian Entry Into Russian-Led "Eurasian Union"*, in Azatutyun.am, Radio Free Europe/Radio Liberty, December 7<sup>th</sup> 2011; <<http://www.azatutyun.am/content/article/24414964.html>>

L. ERTOBELI, *Peculiarities of Russian-Armenian Relations*, published on the Georgian Institute For Russian Studies website, August 3<sup>rd</sup> 2009. <<http://eng.girs.org.ge/index.php?newsid=27>>

G. GABEKHADZE, *Saakashvili Promotes "United Caucasus" Concept to Sargsyan in Tbilisi*, in The Messenger Online, November 30<sup>th</sup> 2011. <[http://www.messenger.com.ge/issues/2495\\_november\\_30\\_2011/2495\\_gvanca.html](http://www.messenger.com.ge/issues/2495_november_30_2011/2495_gvanca.html)>

R. GIRAGOSIAN, *Is Armenia Russia's Partner Or Pawn?*, Radio Free Europe, September 3<sup>rd</sup> 2010; <[http://www.rferl.org/content/Commentary\\_Is\\_Armenia\\_Russias\\_Partner\\_Or\\_Pawn/2147689.html](http://www.rferl.org/content/Commentary_Is_Armenia_Russias_Partner_Or_Pawn/2147689.html)>

N. HAYRUMYAN, *Analysis on Saakashvili Visit: Sargsyan calls on Armenian schoolchildren to take example from Georgian president*, in ArmeniaNow.com; <[http://www.armenianow.com/commentary/analysis/27183/georgia\\_president\\_visit\\_armenia](http://www.armenianow.com/commentary/analysis/27183/georgia_president_visit_armenia)>

F. MARTINO, *Genocidio armeno, scintille tra Turchia e Francia*, pubblicato su Osservatorio Balcani e Caucaso il 23 dicembre 2011; <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Genocidio-armeno-scintille-tra-Turchia-e-Francia-109728>>

A. KRIVENUK, *How much is Armenian-Iranian friendship?*, in *Georgia Times*, 30<sup>th</sup> December 2011; <<http://www.georgiatimes.info/en/interview/69980.html>>

Le Figaro, *Vote sur le génocide arménien: colère de la Turquie*, disponibile al seguente collegamento: <<http://www.lefigaro.fr/politique/2011/12/22/01002-20111222ARTFIG00346-genocide-armenien-le-texte-vote-a-l-assemblee.php>>

M. KUPUNIA, *Georgian, Armenian Presidents on need of "deepening relations"*, The Messenger Online, January 24<sup>th</sup> 2011; <[http://www.messenger.com.ge/issues/2281\\_january\\_24\\_2011/2281\\_mzia.html](http://www.messenger.com.ge/issues/2281_january_24_2011/2281_mzia.html)>

T.C. NASH, *Obama Ignores Genocide Recognition Promise*, in *The Armenian Mirror-Spectator*, 30<sup>th</sup> April 2009; <<http://www.mirrorspectator.com/2009/04/30/obama-ignores-genocide-recognition-promise/>>

F. SALOMONI, *Turchia a singhiozzo sulla questione armena*, pubblicato su Osservatorio Balcani e Caucaso il 18 ottobre 2005. <<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Turchia/Turchia-a-singhiozzo-sulla-questione-armena>>

E. DANIELYAN, *Armenia to Triple Military Deployment In Afghanistan*, in *Eurasia Daily Monitor*, Vol. 8, issue 101, The Jamestown Foundation, 25<sup>th</sup> May 2011. <[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=37970](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37970)>

B. HARVEY, *Mass protest at editor's funeral*, in *The Guardian online*, 24<sup>th</sup> January 2007; <<http://www.guardian.co.uk/media/2007/jan/24/pressandpublishing.turkey>>

S. SARUKHANYAN, *Some Main Issues of The Relations Between Armenia and Iran*, Novarank Foundation, Erevan, 25<sup>th</sup> May 2010. <[http://noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT\\_ID=4798](http://noravank.am/eng/articles/detail.php?ELEMENT_ID=4798)>

K. GASPARSYAN, *Tra Mosca e Tbilisi*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 3 Settembre 2008; <<http://old.osservatoriocaucaso.org/article/articleview/10085/1/204/>>

*Armenia signs military alliance with Russia*, in *Eurasia Daily Monitor*, Volume 3, issue 161, The Jamestown Foundation, Washington, September 2<sup>nd</sup> 1997; <[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=19875&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=211](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=19875&tx_ttnews%5BbackPid%5D=211)>

*Azerbaijan Threatens Turkey Over Armenia Agreement*, in Radio Free Europe – Radio Liberty, 21<sup>st</sup> October 2009; <[http://www.rferl.org/content/Azerbaijan\\_Threatens\\_Turkey\\_Over\\_Armenia\\_Agreement/1857198.html](http://www.rferl.org/content/Azerbaijan_Threatens_Turkey_Over_Armenia_Agreement/1857198.html)>

*USAID celebrates its 50<sup>th</sup> anniversary*, Aysors.am, 9<sup>th</sup> December 2011; <<http://www.aysor.am/en/news/2011/12/09/usa-ambassy/>>

#### Varie

B. ALGAN, *The Brand New Version of Article 301 of Turkish Penal Code and the Future of Freedom of Expression Cases in Turkey*, in *German Law Journal*, Vol. 09, n° 12; p. 2238. <[http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No12/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_12\\_2237-2252\\_Developments\\_Algan.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No12/PDF_Vol_09_No_12_2237-2252_Developments_Algan.pdf)>

*Televised Address of the President Serzh Sargsyan on the Process of Normalization of Relations between Armenia and Turkey*, 22<sup>nd</sup> April 2010. Per il testo integrale si veda: <<http://www.president.am/events/statements/eng/?id=60>>

*Statement by President Sargsyan at the joint Press Conference with the President of Georgia Mikheil Saakashvili*, in *Official visit of President Serzh Sargsyan to Georgia*; testo integrale disponibile al sito ufficiale del Presidente della Repubblica Armena al seguente collegamento: <<http://www.president.am/events/visits/eng/?id=342>>

*Republic of Armenia, National Security Strategy* (approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26<sup>th</sup>, 2007). <[http://www.mfa.am/u\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf)>

B. OBAMA, *Speech on the importance of US-Armenian relations*, 19<sup>th</sup> January 2008, in *Barack Obama's Track Record of Armenian Genocide Recognition*, Armenian National Committee of America; <[http://www.anca.org/change/docs/Obama\\_Armenian\\_Genocide.pdf](http://www.anca.org/change/docs/Obama_Armenian_Genocide.pdf)>

The Supreme Council of the Armenian Soviet Socialist Republic, *Declaration of Independence*. <<http://www.gov.am/en/independence/>>

*Joint Statement of The Ministries of Foreign Affairs of The Republic of Turkey, The Republic of Armenia and The Swiss Federal Department of Foreign Affairs*, 22 April 2009. <[http://www.mfa.gov.tr/no\\_-56\\_-22-april-2009\\_-press-release-regarding-the-turkish-armenian-relations.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_-56_-22-april-2009_-press-release-regarding-the-turkish-armenian-relations.en.mfa)>

*Protocolli per la normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica di Armenia e la Repubblica di Turchia*.

<<http://www.mfa.gov.tr/data/DISPOLITIKA/t%C3%BCrkiye-ermenistan-ingilizce.pdf>>

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia official website.

<<http://www.armeniaforeignministry.am>>

NATO official website

<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_48893.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48893.htm)>

Millennium Challenge Corporation website, Armenia: overview;

<<http://www.mcc.gov/pages/countries/overview/armenia>>

### *capitolo quinto*

## **Erevan e Bruxelles: quali prospettive?**

### **Documenti Ufficiali**

*EU/ARMENIA Action Plan*, adopted by the Republic of Armenia and the European Union in 2006.

<[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action\\_plans/armenia\\_enp\\_ap\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/armenia_enp_ap_final_en.pdf)>

*EU/ AZERBAIGIAN Action Plan*, adopted by the Republic of Azerbaijan and the European Union in 2006.

<[http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp\\_action\\_plan\\_azerbaijan.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/enp_action_plan_azerbaijan.pdf)>

*Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2010 sull'esigenza di una strategia UE per il Caucaso Meridionale*, (2009/2216(INI)), *Questioni di sicurezza e risoluzione pacifica dei conflitti*, Bruxelles, 20 Maggio 2010, traduzione italiana pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 31 Maggio 2011.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:161E:0136:0147:IT:PDF>>

European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Staff Working paper – Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010 – Country report: Armenia*, SEC (2011) 639, Brussels, 25<sup>th</sup> May 2011. <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec\\_11\\_639\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_639_en.pdf)>

### **Testi di riferimento, analisi, research papers, working papers e discussion papers**

N. BABAYAN & N. SHALAPOVA, *Armenia: the Eastern Partnership's unrequited suitor*, in *FRIDE Policy Brief*, n° 94, September 2011. <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=133444>>

Cfr. A. FERRARI, *Il Kosovo indipendente: paralleli caucasici?*, in *ISPI Policy Brief*, n° 78, Marzo 2008.

<[http://www.ispionline.it/it/documents/PB\\_78\\_2008.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf)>

T. POGHOSYAN, *The Armenian ENP and conflict resolution in Nagorno-Karabakh*, Antje Herrberg, Crisis Management Initiative, International Center for Human Development, Report, September 2009.

<[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/2832A491D782D85AC1257651004D306C/\\$file/DFID\\_Armenia\\_ENP\\_ConflictResolution.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/2832A491D782D85AC1257651004D306C/$file/DFID_Armenia_ENP_ConflictResolution.pdf)>

### **Varie**

*Nations in Transit Ratings and Averaged Scores* (relativamente al periodo 2002-2011) in A. ISKARDYAN, *Report on Armenia 2011*, Freedom House. <<http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Armenia.pdf>>

*Republic of Armenia, National Security Strategy* (approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26<sup>th</sup>, 2007). <[http://www.mfa.am/u\\_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf](http://www.mfa.am/u_files/file/doctrine/Doctrineeng.pdf)>

*Azerbaijani Soldier Severely Wounded Along Border With Separatist Region*, published on Radio Liberty / Radio Free Europe official website, May 28<sup>th</sup> 2012 <<http://www.rferl.org/content/azerbaijani-soldier-severely-wounded-in-nagorno-karabakh/24584258.html>>

*Letter of RA NA President Hovik Abrajamyan to the President of the European Parliament Jerzy Buzek*, available on the National Assembly of the Republic of Armenia official website:  
<[http://www.parliament.am/news.php?cat\\_id=2&NewsID=3957&year=2010&month=05&day=21&lang=eng](http://www.parliament.am/news.php?cat_id=2&NewsID=3957&year=2010&month=05&day=21&lang=eng)>

## **ALLEGATI**

## **DICHIARAZIONE DI PRAGA**



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**



Bruxelles, 7 maggio 2009  
8435/09 (Presse 78)  
(OR. en)

**Dichiarazione congiunta del vertice di Praga  
per il partenariato orientale**

**Praga, 7 maggio 2009**

Alla presenza di

\*\*\*\*\*

*UNIONE EUROPEA rappresentata da*  
sig. Mirek TOPOLÁNEK  
sig. José Manuel BARROSO  
sig. Javier SOLANA

Presidente del Consiglio europeo  
Presidente della Commissione europea  
Segretario generale del Consiglio dell'Unione  
europea/Alto Rappresentante per la politica estera e di  
sicurezza comune

**S T A M P A**

---

Rue de la Loi, 175 B - 1048 BRUXELLES Tel.: +32 (0)2 281 6319 Fax: +32 (0)2 281 8026  
[press.office@consilium.europa.eu](mailto:press.office@consilium.europa.eu) <http://www.consilium.europa.eu/Newsroom>  
8435/09 (Presse 78)

1  
**IT**

\*\*\*

**ARMENIA** rappresentata da

sig. Serzh SARGSYAN

**AUSTRIA** rappresentata da

sig. Hans Dietmar SCHWEISGUT

**AZERBAIGIAN** rappresentato da

sig. Ilham ALIYEV

**BIELORUSSIA** rappresentata da

sig. Vladimir SEMASHKO

**BELGIO** rappresentato da

sig. Herman VAN ROMPUY

**BULGARIA** rappresentata da

sig. Sergei STANISHEV

**CIPRO** rappresentato da

sig. Markos KYPRIANOU

**REPUBBLICA CECA** rappresentata da

sig. Mirek TOPOLÁNEK

**DANIMARCA** rappresentata da

sig. Lars Løkke RASMUSSEN

**ESTONIA** rappresentata da

sig. Andrus ANSIP

**FINLANDIA** rappresentata da

sig. Matti VANHANEN

**FRANCIA** rappresentata da

sig. François FILLON

**GEORGIA** rappresentata da

sig. Mikheil SAAKASHVILI

**GERMANIA** rappresentata da

sig.ra Angela MERKEL

**GRECIA** rappresentata da

sig. Konstantinos KARAMANLIS

**UNGHERIA** rappresentata da

sig. Gordon BAJNAI

**IRLANDA** rappresentata da

sig. Brian COWEN

**ITALIA** rappresentata da

sig. Maurizio SACCONI

Presidente della Repubblica d'Armenia

Rappresentante permanente dell'Austria all'Unione europea

Presidente della Repubblica dell'Azerbaijan

Vice Primo Ministro della Repubblica di Bielorussia

Primo Ministro del Regno del Belgio

Primo Ministro della Repubblica di Bulgaria

Ministro degli affari esteri della Repubblica di Cipro

Primo Ministro della Repubblica ceca

Primo Ministro del Regno di Danimarca

Primo Ministro della Repubblica di Estonia

Primo Ministro della Repubblica di Finlandia

Primo Ministro della Repubblica francese

Presidente della Georgia

Cancelliere federale della Repubblica federale di Germania

Primo Ministro della Repubblica ellenica

Primo Ministro della Repubblica di Ungheria

Primo Ministro (Taoiseach) dell'Irlanda

Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali della Repubblica italiana

<b>LETONIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Valdis DOMBROVSKIS	Primo Ministro della Repubblica di Lettonia
<b>LITUANIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Vygaudas UŠACKAS	Primo Ministro della Repubblica di Lituania
<b>LUSSEMBURGO</b> <i>rappresentato da</i> sig. Jean ASSELBORN	Vice Primo Ministro, Ministro degli affari esteri e dell'immigrazione del Granducato di Lussemburgo
<b>MALTA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Tonio BORG	Vice Primo Ministro e Ministro degli affari esteri della Repubblica di Malta
<b>POLONIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Donald TUSK	Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica di Polonia
<b>PORTOGALLO</b> <i>rappresentato da</i> sig. Luís AMADO	Ministro di Stato, Ministro degli affari esteri della Repubblica portoghese
<b>REPUBBLICA MOLDOVA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Andrei STRATAN	Vice Primo Ministro e Ministro degli affari esteri e dell'integrazione europea della Repubblica moldova
<b>ROMANIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Emil BOC	Primo Ministro della Romania
<b>SLOVACCHIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Robert FICO	Primo Ministro della Repubblica slovacca
<b>SLOVENIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Borut PAHOR	Primo Ministro della Repubblica di Slovenia
<b>SPAGNA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Miguel Angel MORATINOS	Ministro degli affari esteri del Regno di Spagna
<b>SVEZIA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Fredrik REINFELDT	Primo Ministro del Regno di Svezia
<b>PAESI BASSI</b> <i>rappresentati da</i> sig. Jan Peter BALKENENDE	Primo ministro del Regno dei Paesi Bassi
<b>UCRAINA</b> <i>rappresentata da</i> sig. Viktor YUSHCHENKO	Presidente dell'Ucraina
<b>REGNO UNITO</b> <i>rappresentato da</i> sig. David MILIBAND	Ministro degli affari esteri e del Commonwealth del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord

\*\*\*\*

**PARLAMENTO EUROPEO** *rappresentato da*  
Sig. Hans-Gert PÖTTERING  
**COMITATO DELLE REGIONI** *rappresentato da*  
sig. Luc Van den BRANDE  
**COMITATO ECONOMICO E SOCIALE**  
*rappresentato da*  
sig. Ivan VOLEŠ

Presidente del Parlamento europeo  
Segretario generale del Comitato delle regioni

Membro del Comitato economico e sociale  
\*\*\*\*

**BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**  
*rappresentata da*  
sig. Philippe MAYSTADT  
**BANCA EUROPEA PER LA RICOSTRUZIONE  
E LO SVILUPPO** *rappresentata da*  
sig. Jean LEMIERRE

Presidente della Banca europea per gli investimenti

Presidente della Banca europea per la ricostruzione e  
lo sviluppo  
\*\*\*\*

I Capi di Stato o di governo e i rappresentanti della Repubblica d'Armenia, della Repubblica dell'Azerbaijan, della Repubblica di Bielorussia, della Georgia, della Repubblica moldova e dell'Ucraina, i rappresentanti dell'Unione europea e i Capi di Stato o di governo e i rappresentanti degli Stati membri si sono riuniti a Praga allo scopo di portare le loro relazioni a un nuovo livello grazie alla creazione del partenariato orientale ed hanno adottato la seguente dichiarazione congiunta.

### **Un partenariato più ambizioso tra l'Unione europea e i paesi partner**

1. È varato il partenariato orientale come impegno comune degli Stati membri dell'Unione europea e dei loro partner dell'Europa orientale (in appresso "paesi partner"), che si fonda su interessi comuni e impegni reciproci nonché sulla titolarità e la responsabilità condivise. Sarà sviluppato congiuntamente, in maniera completamente trasparente.

I partecipanti al vertice di Praga convengono che il partenariato orientale si fonderà sull'impegno nei confronti dei principi del diritto internazionale e dei valori fondamentali, tra i quali la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché nei confronti dell'economia di mercato, dello sviluppo sostenibile e del buon governo.

Il partenariato orientale si basa sulle relazioni contrattuali bilaterali in vigore, di cui è complementare. Sarà sviluppato senza ledere le aspirazioni che i singoli paesi partner nutrono per la loro futura relazione con l'Unione europea. Sarà disciplinato dai principi di differenziazione e condizionalità.

Il partenariato orientale si svilupperà in parallelo alla cooperazione bilaterale tra UE e stati terzi.

2. Il partenariato orientale si prefigge principalmente l'obiettivo di creare le condizioni necessarie ad accelerare l'associazione politica e l'ulteriore integrazione economica tra l'Unione europea e i paesi partner interessati. Il rafforzamento significativo della politica dell'UE nei confronti dei paesi partner sarà conseguito tramite lo sviluppo di una dimensione orientale specifica della politica europea di vicinato. Con questa finalità, il partenariato orientale cercherà di sostenere le riforme politiche e socio-economiche dei paesi partner, che favoriscono il ravvicinamento all'Unione europea. Ciò gioverà all'impegno condiviso nei confronti della stabilità, della sicurezza e della prosperità nell'Unione europea, nei paesi partner e, di fatto, nel continente europeo nella sua totalità.

Il partenariato orientale dovrebbe promuovere ulteriormente la stabilità e il rafforzamento della fiducia su un piano multilaterale. I conflitti ostacolano le attività di cooperazione. I partecipanti al vertice di Praga, pertanto, sottolineano l'esigenza di una loro rapida soluzione pacifica sulla base dei principi e delle norme del diritto internazionale e delle decisioni e dei documenti approvati in questo ambito.

Il partenariato orientale potrebbe inoltre aiutare i paesi partner a sviluppare legami più stretti tra di loro.

3. Il partenariato orientale è latore di un chiaro messaggio politico sulla necessità di mantenere e rinforzare il cammino delle riforme. Il partenariato orientale darà maggior impeto allo sviluppo economico, sociale e regionale dei paesi partner. Faciliterà il buon governo, anche nel settore finanziario, promuoverà lo sviluppo regionale e la coesione sociale e contribuirà a ridurre le disparità socio-economiche dei paesi partner. In tal modo, il partenariato orientale integrerà l'aiuto macro-economico fornito attraverso i pertinenti strumenti internazionali.

## **Un impegno bilaterale più profondo**

4. I partecipanti al vertice di Praga condividono l'aspirazione ad approfondire ed intensificare le relazioni bilaterali tra l'UE e i paesi partner, tenendo conto della situazione specifica e dell'ambizione di ciascun paese partner e rispettando le relazioni bilaterali che l'UE intrattiene con i singoli paesi partner. Essi hanno convenuto che la cooperazione bilaterale nel quadro del partenariato orientale dovrebbe costituire le fondamenta per gli accordi di associazione tra l'UE e quei paesi partner che mostrano la volontà e la capacità di rispettare gli impegni che ne derivano.
5. I nuovi accordi di associazione prevedranno, oltre alle opportunità esistenti di scambio e di investimenti, la creazione, o l'obiettivo di creare, di zone di libero scambio globali e approfondite, in cui gli effetti positivi degli scambi e della liberalizzazione degli investimenti saranno rafforzati dal ravvicinamento normativo che porta alla convergenza con le regole e gli standard dell'UE. L'apertura dei mercati e l'integrazione economica sono essenziali per lo sviluppo economico sostenibile dei paesi partner e per sostenere la stabilizzazione politica. La creazione di zone di libero scambio bilaterali globali e approfondite tra l'UE e i paesi partner potrebbe portare, a lungo termine, a una rete di zone di libero scambio globali e approfondite.
6. L'Unione europea svilupperà programmi globali di potenziamento istituzionale singolarmente con ogni paese partner per potenziarne la capacità amministrativa, anche attraverso la formazione, l'assistenza tecnica e qualsiasi misura innovativa adeguata.
7. Il sostegno alla mobilità dei cittadini e alla liberalizzazione dei visti in un ambito di sicurezza è un altro aspetto importante del partenariato orientale. Promuoverà la mobilità dei cittadini dei paesi partner attraverso accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione. L'UE, in linea con l'approccio globale in materia di migrazione, procederà inoltre per gradi verso la piena liberalizzazione dei visti come obiettivo a lungo termine per singoli paesi partner e caso per caso, purché sussistano le condizioni per una mobilità ben gestita e nel rispetto della sicurezza.

8. Il partenariato orientale è inteso a rafforzare la sicurezza energetica mediante la cooperazione sotto il profilo della fornitura e del transito di energia nel lungo periodo, anche mediante il miglioramento della regolamentazione, dell'efficienza energetica e di un maggior uso delle fonti energetiche rinnovabili. Disposizioni in materia di interdipendenza energetica potrebbero essere incluse nei nuovi accordi di associazione o in altri accordi bilaterali tra l'UE e i paesi partner. La cooperazione in materia di energia dovrebbe tenere conto del secondo riesame strategico della politica energetica dell'UE e della politica energetica di ogni paese partner.

#### *Accento posto sulla cooperazione multilaterale*

9. L'ambito multilaterale del partenariato orientale contemplerà attività di cooperazione e dialogo aperto e libero ai fini del raggiungimento degli obiettivi del partenariato. Opererà sulla base di decisioni congiunte dell'Unione europea e dei paesi partner. Costituirà un consesso per lo scambio di informazioni e di esperienze circa il modo in cui i paesi partner progrediscono verso la transizione, le riforme e la modernizzazione e rappresenterà un ulteriore strumento a disposizione dell'Unione per assecondare questi processi. L'ambito multilaterale agevolerà lo sviluppo di posizioni comuni e di attività congiunte. E' inteso a facilitare i legami tra i paesi partner e costituirà un naturale forum di discussione sugli sviluppi successivi del partenariato orientale.

Affinché questi paesi partner desiderino progredire sulla strada dell'avvicinamento all'UE, è essenziale ravvicinare legislazioni e normative. L'ambito multilaterale costituirà la sede per svolgere il compito sistematico a tale riguardo, in particolare mediante sessioni di presentazione e spiegazione della legislazione e della normativa comunitarie e relativa comparazione con le politiche e gli ordinamenti nazionali.

10. Le riunioni dei capi di Stato o di governo del partenariato orientale si terranno in linea di massima ogni due anni. Esse dovrebbero essere organizzate nell'UE e nei paesi partner. I ministri degli Esteri si riuniranno ogni anno. Tali riunioni ad alto livello daranno un impulso e una forma ulteriori al partenariato orientale.

11. Quattro piattaforme tematiche attualmente organizzate dalla Commissione europea consentiranno sessioni mirate e costituiranno la base di discussioni aperte e libere, alla luce dei principali settori di cooperazione, in particolare democrazia, buon governo e stabilità, integrazione economica e convergenza con le politiche UE, sicurezza energetica e contatti tra i popoli.
12. Le prime riunioni delle quattro piattaforme tematiche si terranno nel mese di giugno 2009. Ogni piattaforma individuerà una serie di obiettivi chiave realistici, periodicamente aggiornati (con relativo programma di lavoro), e valuterà i progressi conseguiti. Almeno due volte l'anno verranno convocate riunioni di alti funzionari preposti alle riforme nei settori strategici di interesse. Le piattaforme presenteranno rendiconti ai ministri degli Esteri, in occasione delle riunioni annuali. Il lavoro delle piattaforme potrà essere occasionalmente promosso tramite riunioni ministeriali per settore specifico. Il lavoro delle piattaforme tematiche nei settori specifici sarà altresì sostenuto da una serie di panel.

Gli Stati terzi, sulla base di una valutazione caso per caso, saranno ammessi a partecipare a progetti concreti, attività e riunioni di piattaforme tematiche, qualora ciò contribuisca al conseguimento degli obiettivi di determinate attività e degli obiettivi generali del partenariato orientale. Le attività nell'ambito multilaterale del partenariato orientale dovrebbero essere volontarie e basate sui principi di un approccio cooperativo.

13. I partecipanti al vertice di Praga sostengono l'avvio di iniziative che imprimeranno impulso e daranno sostanza concreta e visibilità al partenariato orientale, e auspicano quanto prima una discussione delle piattaforme al riguardo.
14. Sarà assicurata complementarità con le iniziative regionali tra l'Unione europea e i paesi partner interessati, in particolare la Sinergia del Mar Nero. Dovrebbe essere valutata caso per caso l'interazione con le altre iniziative regionali.

15. Hanno partecipato al vertice di Praga Alti Rappresentanti del Parlamento europeo, del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale europeo, della Banca europea per gli investimenti e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo. Il partenariato orientale vedrà coinvolti numerosi soggetti, compresi ministeri e agenzie governative, parlamenti, società civile, organizzazioni internazionali (quali l'OSCE, il Consiglio d'Europa e l'OCSE), istituzioni finanziarie internazionali, il settore privato, i partner economici e sociali nell'ambito delle piattaforme multilaterali.

I partecipanti al vertice di Praga, pertanto, invitano i parlamentari dell'Unione europea e dei paesi partner a presentare le idee riguardanti la proposta del Parlamento europeo di istituire un'assemblea parlamentare UE-vicinato orientale (EURO-NEST PA) e la Commissione europea ad elaborare e proporre modalità per la creazione di un forum della società civile per il partenariato orientale.

I partecipanti invitano altresì la Banca europea per gli investimenti ad adoperarsi per sostenere investimenti nell'ambito del suo mandato di vicinato orientale a favore delle piccole e medie imprese. Invitano la Banca europea per gli investimenti, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e le altre istituzioni finanziarie internazionali a creare uno strumento adeguato comune per le piccole e medie imprese.

### *Finanziamenti*

16. In linea con la dichiarazione sul partenariato orientale del marzo 2009, adottata dal Consiglio europeo, il maggiore sostegno finanziario dell'Unione europea contribuirà a raggiungere gli obiettivi del partenariato orientale e terrà conto dei progressi compiuti dai singoli paesi partner. I partecipanti al vertice di Praga convengono che, oltre agli aiuti finanziari della Comunità e al cofinanziamento nazionale, l'attuazione del partenariato orientale richiederà risorse finanziarie supplementari e invitano pertanto altri donatori, le istituzioni finanziarie internazionali e il settore privato a fornire altri finanziamenti a sostegno delle riforme, delle iniziative faro e dei progetti.

17. Il partenariato orientale dovrebbe comprendere un approccio innovativo per promuovere la titolarità congiunta e una cooperazione più approfondita tra il settore pubblico e privato. Il sostegno politico proattivo e gli incentivi e le garanzie UE per il settore privato dovrebbero creare le condizioni per motivare il settore privato ad investire in progetti concreti nei paesi partner contribuendo pertanto al raggiungimento degli obiettivi del partenariato orientale.
18. I partecipanti al vertice di Praga incoraggiano la BEI, la BERS e le altre istituzioni finanziarie internazionali ad intensificare i loro sforzi per assistere tutti i paesi partner nella riforma e nel processo di modernizzazione e individuare adeguati progetti di investimento.

### *Cenni conclusivi*

19. I partecipanti al vertice di Praga convengono sulla necessità di promuovere principi chiave e finalità del partenariato orientale tra il pubblico, di mobilitarne il sostegno e accrescerne la consapevolezza. La maggiore visibilità di progetti concreti e di attività condurrà l'iniziativa più vicina ai cittadini.
  20. I partecipanti al vertice di Praga invitano le attuali e future presidenze del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea a intensificare i loro sforzi comuni con i paesi partner al fine di delineare il calendario delle riunioni ministeriali e di alti funzionari nell'ambito multilaterale del partenariato orientale, di definire le priorità delle attività delle piattaforme tematiche per il periodo 2009-2010 e di elaborare proposte relative all'attuazione quanto prima delle iniziative faro.
  21. I partecipanti al vertice di Praga sono fiduciosi che i risultati di tale vertice e l'istituzione del partenariato orientale faranno progredire la causa della democrazia, rafforzeranno la stabilità e la prosperità, producendo benefici duraturi e tangibili per i cittadini di tutti gli stati partecipanti. I partecipanti al vertice di Praga collaboreranno strettamente per conseguire gli obiettivi previsti dalla presente dichiarazione congiunta.
-

## **DICHIARAZIONE DI VARSAVIA**

## **Joint Declaration of the Warsaw Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29-30 September 2011**

The Heads of State or Government and representatives of the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, the representatives of the European Union and the Heads of State and Government and representatives of its Member States have met in Warsaw on 29-30 September 2011 to renew their commitment to the objectives and continued implementation of the Eastern Partnership. The President of the European Parliament and the representatives of the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee, the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development were also present at the Summit.

The Prague Summit in May 2009 launched a strategic and ambitious Eastern Partnership as a specific dimension of the European Neighbourhood Policy, to further support Eastern European countries' sustainable reform processes with a view to accelerating their political association and economic integration with the European Union. The agenda agreed in Prague contains the guiding principles of the Eastern Partnership, and the participants of the Warsaw Summit re-affirm their commitment to implement them fully.

The Warsaw Summit recognises that reinforced reform efforts serve a common interest, and need therefore to be applied in a spirit of shared ownership and mutual accountability. The Eastern Partnership is based on a community of values and principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. All countries participating in the Eastern Partnership are committed to these values through the relevant international instruments. Any European Union Member State is also committed to them through the Treaty on European Union. The participants of the Warsaw Summit acknowledge the European aspirations and the European choice of some partners and their commitment to build deep and sustainable democracy. They highlighted the particular role for the Eastern Partnership to support those who seek an ever closer relationship with the EU.

Much has been achieved already. Political and economic reforms have been implemented in partner countries and relations between the EU and its Eastern European partners have deepened significantly. There is more trade and economic interaction between the EU and its Eastern European partners than ever before. In order to consolidate this trend, the EU and most of its partners are engaged in negotiations on Association Agreements which will also lead to Deep and Comprehensive Free Trade Areas as soon as the conditions are met. At the same time, they are engaged in progressing towards increased mobility across the continent. Dialogues on visa-free regimes have been launched with Ukraine and the Republic of Moldova. Visa-facilitation and readmission agreements are being implemented with Georgia and

similar agreements will be sought with the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan and the Republic of Belarus.

It is part of the essence of the Eastern Partnership to engage with all strands of societies, beyond governments. The Warsaw Summit welcomes the establishment of the Euronest Parliamentary Assembly, as well as the increased role of civil society, through the Civil Society Forum. It welcomes the creation of an Eastern Partnership Business Forum and of the Conference of Regional and Local Authorities of the Eastern Partnership.

Recognising and welcoming the progress made so far, the participants of the Warsaw Summit underlined that much remains to be done to reach the goals of the Eastern Partnership, including by adapting existing instruments of co-operation. In this regard, they welcomed the publication of the Communication of the High Representative and the Commission on the review of the European Neighbourhood Policy<sup>1</sup>. Greater differentiation and mutual accountability will allow individual partners to better meet their aspirations, needs, and capacities. According to these principles, the pace of reforms will determine the intensity of the cooperation, and partners most engaged in reforms will benefit more from their relationship with the European Union, including closer political association, deeper gradual economic integration in the EU Internal Market and increased EU support. This entails support for civil society and social and economic development, as well as comprehensive institution-building, strengthening respect for human rights and the rule of law, greater market access, increased EIB financing in support of investments and greater facilitation of mobility in a well-managed and secure environment. The resolution of conflicts, building trust and good neighbourly relations are essential to economic and social development and cooperation in the region.

The participants agree that the Eastern Partnership must be significantly strengthened and commit to stepping up its implementation, with the objective of building a common area of democracy, prosperity, stability and increased interactions and exchanges. They also agree that the achievements and the progress of the Eastern Partnership must bring direct and clearly perceived benefits to the citizens of partner countries, and they commit to enhancing their efforts to make the Eastern Partnership visible to all.

\* \* \*

The Heads of State or Government and representatives of the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, Georgia, the Republic of Moldova and Ukraine, the

---

<sup>1</sup> COM(2011) 303 final, 25 May 2011

representatives of the European Union and the Heads of State or Government and representatives of its Member States, are committed to the success and the development of the Eastern Partnership, and have therefore agreed to the following:

***A deeper bilateral engagement: Political association, Socio-Economic integration and mobility***

1. The Eastern Partnership aims to create the necessary conditions to accelerate political association and further economic integration between the European Union and interested partner countries, recognising the economic benefits of enhancing trade in goods and services, the potential for increased investment flows and the importance of progressive economic integration with the EU Internal Market. The Eastern Partnership will seek to further support political and socio-economic reforms in the partner countries, facilitating comprehensive approximation towards the European Union, leading progressively to economic integration in the EU Internal Market, and therefore to the creation of an economic area between the EU and partner countries.

2. Progressive approximation with EU rules and practices require a high degree of commitment from partner countries to complex and broad-ranging reforms, underpinned by strong institutional capacity. This will necessitate sustained commitment and support by the EU to help partner countries engaged in undertaking challenging reforms, according to the principle of mutual accountability and differentiation.

3. The Association Agreements with comprehensive reform agendas and, where appropriate, with Deep and Comprehensive Free Trade Areas (DCFTAs) as an integral part, are the cornerstones of relations under the Eastern Partnership. Productive negotiations have taken place with Ukraine. In this context, the participants of the Warsaw Summit look forward to the possible finalisation of negotiations by the time of the EU-Ukraine Summit in December 2011. Good progress has been made in the Association Agreement negotiations with the Republic of Moldova, and significant progress were made in the negotiations with the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, and Georgia. As far as the DCFTA part of Association Agreements with Georgia and the Republic of Moldova are concerned, it is envisaged that such negotiations could start by the end of this year, provided sufficient progress has been made in fulfilling a number of remaining key recommendations. Building on the substantial work accomplished, Armenia is pursuing its efforts to become ready for DCFTA negotiations as soon as possible.

4. In order to facilitate the implementation of Association Agreements, Eastern Partnership Association Agendas will progressively be established. A limited

number of priority areas for cooperation will be jointly identified and accompanied by measurable benchmarks. Monitoring of progress and assistance to partner countries will focus more particularly on these benchmarks and priorities.

5. The participants of the Warsaw Summit welcome the launch of an Eastern Partnership Business Forum on 30 September in Sopot and the support it can provide to accompany in particular negotiations on Association Agreements and DCFTAs and establish a competitive and inclusive market economy. In this regard, the promotion of investment and a vibrant and innovative SME sector is of significant importance.

6. The participants of the Warsaw Summit welcome the Macro-Financial Assistance provided by the EU to some partner countries during the recent economic crisis. The EU macro-financial assistance instrument may also be mobilised in the future to assist partner countries to address short-term balance-of-payments difficulties when the pre-conditions are met and when the programmes are linked to a meaningful reform agenda.

7. The participants of the Warsaw Summit agree to strengthen cooperation in areas related to freedom, security and justice, and coordination between the relevant frameworks, both at the bilateral and regional levels. Further cooperation and coordination will include in particular the prevention of and the fight against illegal migration, the promotion of secure and well managed migration and mobility and integrated border management, the fight against drugs, organised crime, trafficking in human beings and money-laundering, the fight against terrorism as well as the fight against corruption and further work towards a fully independent judiciary. Convening meetings at ministerial level will help to ensure appropriate political guidance and coordination. Moreover, bringing the Söderköping Process under the aegis of the Eastern Partnership multilateral track will allow enhancing the dialogue and cooperation on the broader migration agenda. The participants of the Warsaw Summit encourage the cooperation of the EU specialised agencies active in the areas related to freedom, security and justice with interested partner countries.

8. It remains a core objective of the Eastern Partnership to enhance mobility of citizens in a secure and well-managed environment. This objective entails visa facilitation and readmission agreements as a first step. Once these agreements are concluded and effectively implemented, the EU and the partner countries will take gradual steps towards visa-free regimes in due course on a case-by-case basis provided that conditions for well-managed and secure mobility set out in two-phase action plans for visa liberalisation are in place. In this context, the participants of the Warsaw Summit take stock of progress made by the Republic of Moldova and Ukraine in the

implementation of their respective Action Plans on visa liberalisation. These Plans could serve as models for other partner countries bearing in mind the specificity and progress of each country.

9. The participants of the Warsaw Summit also welcome the effective implementation to date of the visa facilitation and readmission agreements with Georgia. They look forward to the launch of negotiations of such agreements with the Republic of Belarus for the benefit of the population at large, the Republic of Armenia and the Republic of Azerbaijan. They underline the opportunities opened by the EU Visa Code for improving visa delivery for *bona fide* travellers, in particular for students, researchers and businesspeople. They welcome the establishment of Mobility Partnerships, in line with the global approach to migration, with the Republic of Moldova and Georgia and good progress made by the Republic of Armenia in this respect, and look forward to establishing similar frameworks with other partners.

10. The participants of the Warsaw Summit welcome the launch of Comprehensive Institution Building programmes to support the implementation of the future Association Agreements including DCFTAs as well as to support the implementation of the action plans towards visa liberalisation. They also welcome Pilot Regional Development Programmes which will assist partners in addressing economic, social and regional imbalances.

### ***Participation in EU programmes and Agencies and enhanced sector cooperation***

11. The participants of the Warsaw Summit agree to facilitate, including through continued co-financing, participation by partner countries in EU programmes and agencies. They also look forward to the signature of a Memorandum of Understanding on the association of the Republic of Moldova to the 7<sup>th</sup> Framework Programme for Research and Technological Development. The participants of the Warsaw Summit welcome the entry into force of a protocol enabling the participation of the Republic of Moldova in EU programmes and the recent signature by Ukraine of a similar protocol and look forward to other partner countries' concluding such protocols. They also welcome the increased interaction of partner countries in EU agencies in various areas, including aviation safety, food safety and the fight against drugs. They agree to establish a priority list to facilitate participation of partner countries in programmes and agencies.

12. The participants of the Warsaw Summit welcome the fact that since the launch of the Eastern Partnership, sector cooperation has increased in a wide range of sectors. They call for enhancing sector cooperation and dialogue including through ministerial or senior officials meetings, as appropriate.

13. Recalling their energy interdependence, the participants of the Warsaw Summit agree to strengthen their energy partnership. They welcome the existing bilateral and multilateral cooperation on energy. They will promote an inclusive and open policy on energy security, transportation and supply. The participants of the Warsaw Summit agree to work further towards integrating their energy markets, including by closer involvement of the interested Eastern Partnership countries in the Energy Community Treaty. They welcome the recent membership of the Republic of Moldova and Ukraine in the Energy Community Treaty, and encourage other partner countries to join it. The participants of the Warsaw Summit agree to further strengthen long term energy security, including through cooperation on stable and secure energy supply and transit, nuclear safety, competitive energy markets, and through enhancement of physical infrastructure according to market principles, to enhance energy efficiency and the use of renewable energy sources and welcome the launch of the Eastern Europe Energy Efficiency and Environment Partnership with Ukraine and agree to work toward extending its membership to other interested partners. With regard to the development of strategically important infrastructure to ensure the diversification of the routes of the supply of energy to the European market from the Caspian Sea, the EU and partners concerned take note of the concrete steps taken towards the realisation of the Southern Corridor. Underlining the importance of nuclear safety, also as concerns the possible construction of new nuclear plants, they welcome the increased cooperation in this area and encourage transparency, accessibility of information and full compliance with international nuclear safety and environmental agreements, and take note of the recent endorsement of the Declaration on stress tests.

14. In the transport sector, the infrastructure network of EU and partner countries should be linked more tightly in order to facilitate exchanges of people and goods. This can be achieved through closer market integration and improved infrastructure links. The participants of the Warsaw Summit further agree to enhance cooperation on transport, in particular in the framework of the Eastern Partnership multilateral track.

The participants of the Warsaw Summit take note of the good progress being made in developing a wider European Common Aviation Area. They welcome the signature of the Common Aviation Area Agreement between the EU and Georgia and the recent start of negotiations with the Republic of Moldova and look forward to finalising negotiations with Ukraine. They encourage other interested partners to negotiate similar agreements.

15. The participants of the Warsaw Summit recognise that progress towards a Green Economy which is environmentally sustainable and efficiently uses resource and energy is a key shared objective. They remain committed to comply with international environmental law standards. They agree to take

urgent action to address climate change and combat environmental degradation, including caused by obsolete pesticides and other hazardous chemicals. They also agree to promote climate change dialogue and sharing of best practices, which should help implement international climate agreements and enable partner countries to actively use fast-start and long-term support to reach their climate policy aims. They welcome the on-going development of a Shared Environment Information System.

16. The participants of the Warsaw Summit agree to develop cooperation on agriculture and rural development including in the framework of the European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development (ENPARD). They welcome the conclusion of the Agreement on protection of geographical indications of agricultural products and foodstuff with Georgia, they look forward to the signature of a similar agreement with the Republic of Moldova, and encourage other partners to conclude such agreements.

17. In the light of the increasing role of information and communication technologies in the democratization of societies, the participants of the Warsaw Summit agree to enhance the liberalisation of electronic communications and welcome the work toward a network of Eastern Partnership electronic regulators.

18. Co-operation and policy dialogue under the Eastern Partnership on education, research, youth and culture should be further enhanced, including through the launch of an Eastern Partnership Youth Programme, the continuation of the Eastern Partnership Culture Programme and expanding participation in relevant programmes, including the successor of the Lifelong Learning, Culture and Youth in Action programmes. A Common Knowledge and Innovation Space linked to Smart Growth and the EU innovation agenda will be established in order to give the policy more impact and visibility.

### ***Strengthening of multilateral co-operation***

19. The participants of the Warsaw Summit welcome the progress made in the multilateral track of the Eastern Partnership. The multilateral Platforms will further help advance partner countries' legislative and regulatory approximation to the EU *acquis* by allowing exchanges of experiences and best practices. The work programme of the platforms and panels will be reviewed to allow flexibility in responding to the needs of partner countries and to take into account new areas of cooperation. The participants of the Warsaw Summit further agree to focus on a swift implementation of the five Eastern Partnership Flagship Initiatives which support concrete cooperation projects between the EU and partner countries. They welcome and look forward to complementary and reinforcing national programmes, such as the Estonian Centre of Eastern Partnership

focused on administrative capacity, as well as the Eastern Partnership Academy of Public Administration in Warsaw.

20. The participants of the Warsaw Summit acknowledge the significance of multilateral-cooperation which is being enhanced through the Eastern Partnership and stress the importance to ensure coherence between various relevant regional initiatives and networks. They recall that the Eastern Partnership could help to develop closer ties among the partner countries themselves.

21. The participants of the Warsaw Summit welcome the establishment of the Euronest Parliamentary Assembly which will play an important role in supporting progress towards the realisation of the objectives of the Eastern Partnership. They welcome the launch of a yearly Conference of Local and Regional Authorities of the Eastern Partnership held under the auspices of the Committee of the Regions. They call upon the Committee of the Regions to work with the local and regional authorities from Eastern partners to establish a permanent institutional framework of cooperation.

22. The participants of the Warsaw Summit underline the important role civil society plays in pursuing the goals of the Eastern Partnership. They commit themselves to fully support the work of civil society and promote the development of civil society's role in support of democracy, sustainable socio-economic development, good governance and the rule of law. The Eastern Partnership Civil Society Forum and its National Platforms are essential to promote democratic values on which the Eastern Partnership is based. The Forum's involvement in the implementation of the Eastern Partnership should be strengthened, including through reinforced capacity and enhanced participation in the Eastern Partnership multilateral track. Targeted support has been, and will strongly continue to be, provided to civil society in partner countries in full coherence with existing instruments and structures, and possibly through the establishment of a Civil Society Facility and a European Endowment for Democracy.

23. The participants of the Warsaw Summit welcome the EIB and EBRD financial contributions to the Eastern Partnership, including through the EIB Eastern Partners Facility. They also welcome the establishment of the Eastern Partnership SME Facility to support the development of the SME sector and the contributions made through the Neighbourhood Investment Facility to support infrastructure projects which help connect the EU with Eastern partners, implemented in cooperation with European Financial Institutions.

The European Union has allocated considerable financial resources of up to EUR 1900 million in the period 2010-2013 in order to advance the implementation of the Eastern Partnership in the framework of bilateral and

regional programmes. Risk capital and guarantee schemes are important financing instruments to promote economic development, in particular to support SME which are key drivers for job creation and innovation. Building on the success of previous experiences both in the Mediterranean region and in the Eastern partner countries, the participants of the Warsaw Summit stress the need to explore possible options to further support risk capital operations in the Eastern Neighbourhood.

As stipulated in the conclusions of the EU Foreign Affairs Council of the 20 June 2011, the allocation of additional resources from the European Union will be decided for the period 2012-2013 to support the implementation of the European Neighbourhood Review and, in this framework, the follow-up of the Warsaw Summit, for the benefit of partners committed to reforms. The participants of the Warsaw Summit look forward to the European Commission's proposal to establish under the next multi-annual financial framework a new European Neighbourhood Instrument which will, inter alia, reflect the new level of ambition of the European Neighbourhood Policy.

24. The participants of the Warsaw Summit take note of the cooperation with IFIs and third countries interested in donor coordination and more generally in the development of the Eastern Partnership, including through the informal Information and Coordination Group, without prejudice to the principles of cooperation with third states, as defined in the Prague Declaration.

25. The participants of the Warsaw Summit agree to develop political co-operation and dialogue between the EU and partner countries, including as regards governance reforms, joint efforts to enhance regional security and resolve conflicts, as well as relevant global and regional foreign and security issues of common interest.

26. The participants of the Warsaw Summit reaffirm that the Eastern Partnership should further promote stability and multilateral confidence-building and that conflicts impede cooperation efforts. They therefore emphasise the need for their earliest peaceful settlement on the basis of the principles and norms of international law and the decisions and documents approved in this framework. They welcome the EU's strengthened role in conflict resolution and confidence building efforts in the framework or in support of existing agreed formats and processes, including through field presence when appropriate. They also welcome the appointment of the new EU Special Representative for the South Caucasus and the crisis in Georgia. They stress the importance of the presence on the ground of the EU Monitoring Mission in Georgia. They also welcome the recent decision to resume official negotiations in the "5+2" format aiming at a viable and comprehensive political settlement of the Transnistrian conflict.

27. Stronger dialogue and cooperation on international security issues will be sought, including with a view to partners' possible participation in civilian and military EU-led operations. Cooperation between the EU and partner countries, as well as regional cooperation projects and EU assistance programmes, will place greater emphasis on peaceful conflict resolution and confidence building measures.

28. The participants of the Warsaw Summit emphasize the need to promote and disseminate the key principles and activities of the Eastern Partnership among the public, and agree to take additional action to increase its visibility including by using the Eastern Partnership label widely to identify relations and activities between the EU and the partner countries.

29. The participants of the Warsaw Summit welcome the intention of the High Representative and the European Commission to propose by the end of this year a roadmap, in consultation with partners, that would list the objectives, instruments and actions and guide and monitor their implementation until the next Summit in the second half of 2013.

---

**STRATEGIA DI SICUREZZA NAZIONALE  
DELLA REPUBBLICA DI ARMENIA**

REPUBLIC OF ARMENIA  
NATIONAL SECURITY STRATEGY

(approved at the session of National Security Council at the RA President office on January 26, 2007)

INTRODUCTION: DEFINITION OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE  
REPUBLIC OF ARMENIA

The National Security Strategy of the Republic of Armenia is a system of state policy aimed to guarantee state, public, and individual security, sustainable development and the maintenance of the Armenian identity. It is implemented through the development and execution of a unified state policy based on an all-inclusive system of democratic values for all spheres of life.

The National Security Strategy is subject to further amendment in order to better address the domestic and international situation and to address the changing security threats and challenges, as well as to reflect the needs related to the effective implementation of the aims of this document.

The main guarantees for the implementation of the National Security Strategy are:

- an efficient system of governance;
  - the rule of law;
  - a consolidation of democratic values;
  - an independent and impartial judiciary;
  - combatability of the armed forces;
  - efficient security and law-enforcement structures;
  - foreign policy ensuring effective international engagement;
- and,
- comprehensive social justice.

I. FUNDAMENTAL VALUES OF THE NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF  
ARMENIA, FACTORS AND POLICIES OF SECURITY GUARANTEE, THREATS AGAINST  
IT

1. FUNDAMENTAL VALUES OF THE NATIONAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF  
ARMENIA

The fundamental values of the National Security of the Republic of Armenia are:

INDEPENDENCE. The Republic of Armenia is a sovereign, democratic state, based on the principles of social justice and the rule of law;

PROTECTION OF THE STATE AND ITS POPULATION. The Republic of Armenia guarantees the territorial integrity and inviolability of the borders of the state, and ensures the physical safety of its population;

PEACE AND INTERNATIONAL COOPERATION. The Republic of Armenia aspires to expand and develop its level of international engagement, and to promote peace and security in both the regional and global context;

PRESERVATION OF NATIONAL IDENTITY. The Republic of Armenia strives to preserve and develop the identity of the Armenian nation, within both Armenia and throughout its Diaspora;

PROSPERITY. The Republic of Armenia aims to secure a higher quality of life for all of its population through sustainable development.

## 2. FACTORS AND POLICIES OF NATIONAL SECURITY GUARANTEE

The factors and policies serving the fundamental values of national security include:

### INDEPENDENCE

- consolidating efficient governance supported by a stable constitutional order, through efficient and transparent state institutions and public administration;
  - enhancing and protecting democracy and civil liberties;
  - safeguarding all human rights and fundamental freedoms;
  - fully integrating and protecting all ethnic and national minorities residing in Armenia;
  - strengthening and consolidating all elements of a market economy, while promoting science-based, innovative, export-oriented industries;
- and,
- ensuring the reliability, security and safety of energy, transport and communication infrastructure.

### SECURITY OF THE STATE AND POPULATION

- maintaining modern and professional armed forces and an efficient security and law-enforcement structure;
- engaging in the global effort to combat transnational threats such as international terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction and their related components, organized crime, human trafficking and the illegal drugs trade, and production and import of low-quality food products;
- forming favorable environment for the present and future generations;
- maintaining an efficient utilization of natural resources, with comprehensive environmental regulation and protection; and,
- integrating into international structures for the monitoring and prevention of natural and man-made disasters, adopting a reliable early-warning alert system to preempt and prevent natural and man-made disasters, and to ensure urban security and public safety.

PEACE AND INTERNATIONAL SECURITY - consolidating Armenias international standing and credibility, pursuing lasting peace and security in the region, and a deeper engagement in international security, including participation in international peacekeeping operations.

PRESERVATION OF THE NATIONAL IDENTITY - developing and implementing a comprehensive concept of ArmeniaDiaspora relations, with a broader mobilization of the potential of the Armenian Diaspora;

- promoting and fostering Armenian studieslanguage, literature, history and culture as factors ensuring continuity of national spiritual heritage and symbolizing national identity;

and,

- enhancing the Armenian national culture along with preserving the elements of its distinguishing national features, aware of universal cultural values and developments, including the promotion of Armenian cultural heritage abroad.

PROSPERITY - eradicating poverty;

- implementing a social policy aimed at protecting the vulnerable segments of the Armenian population;

- developing and implementing competitive and efficient science and education policies, with a special focus on developing innovative technologies;

- providing more inclusive and effective healthcare meeting highest international standards;

and,

- ensuring conditions for the development of spiritual and cultural potential of the individual and society.

### 3. THREATS TO NATIONAL SECURITY

Threats to national security are defined as events, actions, or the absence thereof, that may threaten the existence of the Armenian state, society, family or individual. Such threats may emanate from domestic (internal threats) or foreign (external threats) sources.

The key issue of the National Security of the Republic of Armenia is the settlement of the Nagorno Karabakh conflict.

Since attaining independence at the end of the 20th century, Armenia has been engaged in a difficult process of transition which is the source of its main domestic threats.

The National Security of the Republic of Armenia has also been faced with the emergence of several new inter- and intra-regional threats. Inter-regional threats stem mainly from unresolved ethnic and armed conflicts in neighboring states, whereas intra-regional threats are rooted in a clash of interests of the main powers in the region.

#### EXTERNAL THREATS

USE OF FORCE. The Republic of Azerbaijan continues to pursue an aggressive policy of militant posturing that explicitly threatens the Republic of Armenia and the Republic of Nagorno Karabakh. Despite numerous factors preventing such development, openly militant statements articulated at the highest level, cause to consider them as direct threats. In light of the heightened threat environment, there is an additional danger that the Republic of Turkey, a strategic partner of Azerbaijan, may also pose an additional threat. Taking into consideration the universally known provisions of international law, the Republic of Armenia considers the trade and transport blockade imposed by Turkey and Azerbaijan as a use of force against the Republic of Armenia;

ETHNIC CONFLICTS, INTERNAL UNREST AND MILITARY ACTIVITIES IN NEIGHBORING STATES. Such destabilizing developments may create a more diverse set of security threats for Armenia, from the disruption and disintegration of transit infrastructures to the spillover of ongoing military actions from neighboring states;

DISRUPTION OF TRANSIT THROUGH NEIGHBORING STATES. The disruption of both the Tbilisi-Sukhumi railway and the road from Georgia into Russia has posed a significantly negative impact on Armenia. The imposition of broad international economic sanctions on Iran would also directly threaten the National Security of the Republic of Armenia;

WEAKENING OR INEFFICIENCY OF STRATEGIC ALLIANCES. It is the understanding of the Republic of Armenia that membership in a strategic alliance necessitates that all alliance members are inherently prohibited against adopting any action that violates the interests of the other alliance members. The Collective Security Treaty Organization (CSTO) should, therefore, clarify the regulations regarding its involvement in the cases of military aggression directed against a member state;

TERRORISM AND TRANSNATIONAL CRIME. International terrorism in all its forms, the proliferation of weapons of mass destruction and narcotics, money laundering, and human trafficking, each constitute a direct threat to the Republic of Armenia;

ENERGY DEPENDENCE. Armenia, with a scarcity of natural resources, is dependent on external energy supplies. Recent reforms, however, have led to more efficient energy relations both domestically and with Armenia's main energy supplier, the Russian Federation, thereby easing Armenia's energy dependence;

ARMENIA'S ISOLATION FROM REGIONAL PROJECTS. Armenian participation in regional infrastructure projects is of a great significance and, in this respect Armenia highly values the regional TRASECA and INOGATE programs of the European Union (EU). Armenia also sees Azerbaijan's effort to isolate Armenia from such regional development programs as a direct threat;

DECLINE OF NATIONAL AND CULTURAL IDENTITY IN THE ARMENIAN DIASPORA. The Republic of Armenia attaches a great importance to the preservation of the national identity in the Armenian Diaspora. Well-organized and efficiently integrated Diasporan communities are important contributions to the overall increase in Armenia's international involvement. Any weakening of the Armenia-Diaspora ties and the absence of mutually enriching contacts may threaten the fundamental values of the National Security of the Republic of Armenia;

EPIDEMICS AND NATURAL DISASTERS. The outbreak and spread of life-threatening epidemics globally and in neighboring regions, as well as natural or man-made disasters, may threaten the National Security of the Republic of Armenia.

## INTERNAL THREATS

DETERIORATION IN THE EFFICACY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THE DECLINE IN TRUST IN THE JUDICIARY. The Republic of Armenia is engaged in a transitional process of an active reform. Any deterioration in the efficacy of public administration and any decrease in the speed or scope of its reform effort are seen as potential threats to national security. The effectiveness, impartiality and independence of the judiciary are crucial for Armenia and, along with the efficacy of public administration, are essential considerations to sustain public trust;

**INSUFFICIENCY OF THE POLITICAL SYSTEM.** The current state of inadequacy among the political parties threatens the national security and the internal democratization and development of political parties is a key prerequisite for the consolidation of democracy in the country;

**INSUFFICIENT LEVEL OF DEMOCRATIC CONSOLIDATION.** Continuity and effectiveness of democratic systems of governance are at risk in all of the countries in transition. Direct threats in this regard include an inadequate protection of human rights, shortcomings in electoral procedures and performance, and insufficient inclusion and engagement of civil society;

**POLARIZATION.** The inadequate and incomplete provision of social security, significant levels of poverty, insufficient or unequal access to all aspects of professional training, health and social services, and emerging intolerance, comprise traditional challenges for all states in transition. Despite Armenia's demonstrable progress in addressing these challenges, they remain significant risk factors for overall national security;

**URBANIZATION.** The level of urbanization in Armenia was already quite significant during the Soviet period and has only continued since independence. This increase in urbanization stems mainly from a combination of inconsistencies in the labor market and a rural-urban division in access to education and living conditions, most notable in the capital. The continuation of this trend of urbanization constitutes a threat to the national security, as it results in a pattern of overly compact inhabitation and settlement in the areas prone to seismic activity, a deterioration of the demographic balance in rural areas, and a depopulation of border villages;

**CHALLENGES FROM THE MARKET ECONOMY AND FINANCIAL-BUDGET MANAGEMENT.** An insufficiently competitive economic environment, an inadequate regulation of natural monopolies, and an underground or shadow economy and large cash flows, each pose a serious risk factor for the country. The Republic of Armenia strives to maintain consistent rates of high economic growth and, to foster liberalized trade, seeks to develop small and medium enterprises and attraction and safeguard foreign investment;

**INADEQUATE INFRASTRUCTURE.** The Republic of Armenia faces a daunting challenge to construct and extend additional road links, provide reliable and safe water, and develop telecommunications networks and other related infrastructure;

**LOW LEVEL OF SCIENCE AND EDUCATION.** Education is a traditionally important priority for Armenia. Inefficient administration in the science and education sectors, inadequate levels of international engagement and collaboration, and insufficient access to professional education are threats to national security;

**INADEQUATE INTELLECTUAL AND NATIONAL EDUCATION.** The education of national morals and tenets of patriotism should start at home and continue through all levels of formal education. An insufficient awareness of national ideals, respect towards the state and its institutions, and individual morality, including healthy living, the traditional role of the family, and the misinterpretation of the national identity, threaten national security;

**NEGATIVE DEMOGRAPHIC TRENDS.** The Republic of Armenia sees a low national birthrate, disappointing indexes of health, mortality, life expectancy and the quality of life, unregulated and illegal migration, especially among the educational, scientific and cultural workforce, as demographic threats to national security;

**ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND EFFICIENT ADMINISTRATION OF NATURAL RESOURCES.** The Republic of Armenia recognizes the importance of increasing the efficient

use and protection of the country's mineral and natural resources, especially its water and forest resources. The preservation of Lake Sevan and the properly regulated utilization of its natural resources are priority elements of the environmental policy of Armenia; EPIDEMICS AND DISASTERS. The outbreak of epidemics, devastating earthquakes and other natural and man-made disasters pose potential security risk factors.

The National Security Strategy serves as the basis for any policies that the Republic of Armenia may develop and implement to prevent and overcome threats and risks to national security, and provides a guide to guarantee the sustainable development of the Armenian state and the society.

## II. DOMESTIC SECURITY STRATEGY

The sustainable and secure development of the Republic of Armenia calls for greater efficiency in governance, establishment of democratic values and continued economic growth. In recognition of the above, Armenia has undertaken a comprehensive reform process. The implementation of these reform programs is supported by the preservation of the Armenian national identity, through a full utilization of national potential and is supported by and based on international best practices. Thus, any failure or delay in the reform effort is a direct threat to the National Security of the Republic of Armenia. The implementation of these reforms is ensured through an integrated national policy and is reflected by the Armenian Constitution, its obligations under international treaties, legislation, presidential decrees and regulations, and all governmental decisions and supporting sub-legislation.

### 1. EFFICIENT PUBLIC ADMINISTRATION

Goals: an increased level of state governance, with a solid system of the political system, the establishment of security and the protection of democratic values, first and foremost all human and civil rights, and the development of a civil society.

Institutional reforms are aimed at the strengthening of a democratic state, the effective functioning of the bodies of public administration, the independence and impartiality of the judiciary, a consolidation of the system of local self-government, the wider inclusion of civil society in the decision-making and monitoring processes, and an intensification of the fight against corruption, especially bribery. In this respect, Armenia has initiated a number of long-term state programs, most notably an anti-corruption strategy, sound administrative justice and innovative e-governance projects.

One of the national security-related priority programs is the creation of an efficient disaster management system.

The Republic of Armenia considers a strategic reform of judiciary as one of the key priorities for the establishment of a durable constitutional order, the rule of law, and for the effective functioning of the legislative, executive, and judicial branches of government. These reforms are further aimed at the protection of human and civil rights, and the protection of the state, society and individual against illegal actions.

## 2. BUILDING THE ARMED FORCES

Goals: the creation of a military capability able to defend and resist any aggression or incursion, to guarantee the physical safety, sovereignty and independence of the people of the Republic of Armenia, and to safeguard the territorial integrity of the state.

Efficient and modern Armenian Armed Forces must always be prepared to repulse any threat and guarantee the military security of the Republic of Armenia. The priorities and goals of the defense of the Republic of Armenia are to be established and formulated in a separate document on military doctrine. A defense strategy is the basis of the activities of the Armenian Armed Forces.

The Republic of Armenia consistently adheres to the principles of civilian control and democratic planning within the defense budget process.

The Republic of Armenia recognizes the inability of an individual state to address the modern challenges alone, and aspires to engage in active military-political cooperation with both the states of and beyond the region. The Armenian military holds an important place as a contributor and partner in international peace and security efforts.

All defense reforms and cooperation serve the interests of the Republic of Armenia and are not aimed against any third party or country.

## 3. LIBERALIZING THE ECONOMY

Goals: sustainable economic growth, the development of small and medium enterprises, energy independence, and the creation of an open and attractive business environment.

The respect and protection of private property and entrepreneurship are long-held facets of the traditional Armenian culture, and have been reflected in reform policies aimed at creating favorable conditions for rapid economic growth.

Armenia has focused on promoting the development of small and medium enterprises, in recognition of their invaluable role in the establishment of a democratic society and the preservation of traditional family ties.

The key priorities in fostering sustainable economic growth include:

- promoting market economic relations;
  - consolidating competition;
  - achieving macroeconomic and financial stability, developing financial system;
  - enhancing financial intermediation;
  - improving a competitive business environment, with a significant decrease in the shadow economy and the dollarization;
  - preventing monopolization within sectors of the economy, including the efficient administration and supervision of natural monopolies;
  - implementing a long-term program of investment promotion;
  - introducing more balanced territorial and sectoral social and economic development, with an effective administration of infrastructure;
  - promoting technology-oriented and environmentally sound industries;
- and,
- promoting exports.

The Republic of Armenia identifies the need to implement reforms focused on individual branches of industry and sets the following priorities:

- to pursue greater energy independence through a diversification of energy supplies and production, the creation of new sources of energy, including nuclear energy, and to develop a stable and reliable export-oriented energy system;
- to promote the sustainable development of transport, through the integration of Armenia in regional transit routes and networks, while striving to effectively lift the blockade of Armenia;
- to introduce sound environmental practices, with the proper and prudent utilization of all natural resources, including water, to preserve Lake Sevan and its surroundings, to restore and preserve forests, ensure the safe use of nuclear power, supervise the storage of hazardous chemicals, radioactive material and waste, and to introduce an early-warning alert rapid-reaction and disaster management system for natural and man-made disasters, including the raising of disaster awareness and public preparedness; and,
- to ensure biological safety and food security, including an increase in agricultural production and food processing capacity, the improvement of the import-export balance in agricultural trade, compliance with international food safety standards, the implementation of new, inclusive regional development projects, with a special focus on the border and highland areas, and an increase in agricultural efficiency through the introduction of new modern technologies.

#### 4. NEW QUALITY OF LIFE AND MORALE

Goals: poverty eradication, higher living standards over the long-term, the consolidation of social justice and an elimination of societal polarization, the modernization of education and science, with greater access to education, and continued cultural and intellectual development.

The policy priorities in the fields of social security, education, intellectual and cultural developments include:

- consolidating the state based on social justice;
- establishing and promoting public accord;
- addressing the social needs of the population, with greater access to social services;
- improving social standards through the creation of new jobs and the establishment of a social insurance system;
- improving the system of pensions, raising the minimal pension to internationally accepted standards;
- addressing the negative demographic situation;
- regenerating the professional community, especially in the fields of science and education, as a prerequisite for sustainable economic and public development.

-Therefore, the Republic of Armenia aspires to:

- implement a long-term state policy aimed at empowering the countrys scientific potential, restructuring educational system to comply with European standards and to meet the social and economic needs of the state, introducing modern education technologies;
- translate the body of academic knowledge for the use in Armenia, engage academia in all areas, including defense, in order to achieve more efficient modernization;

- prevent the brain-drain;
- increase the role of the Armenian as a language of the national identity and of the state language;
- effectively protect intellectual property;
- create a favorable environment for the preservation and reproduction of universal and national values, national traditions, and standards of cultural and intellectual heritage;
- ensure increased access to cultural values;
- support the spiritual, moral, social and cultural activities of the Armenian Apostolic Church;
- prevent any threat to the cultural and intellectual identity and moral values of the Armenian people;
- engage in greater cooperation with other states in order to preserve Armenian cultural, spiritual and historic monuments located within their territory;
- protect the historic, spiritual, cultural heritage and the ethnic identity of the national minorities living in Armenia;
- integrate into the international information area, to ensure professional promotion of Armenia and the Armenians, and to counter disinformation and propaganda;
- promote relevant information about Armenia and all branches of Armenian studies through the Internet, with the creation of relevant Armenian websites;
- promote sustainable and balanced urban development, including creation of harmonious biosphere and fostering of proportionate territorial density of population, and incorporating considerations of seismic vulnerability, especially in Yerevan;
- create a more efficient healthcare system, through the promotion of healthy living, the regulation and monitoring of medication and related medicinal supplies, the prevention of diseases, especially radiation sickness, biological terrorism and substance abuse, and the early diagnosis of disease and their treatment, with a focus on the protection of mothers and infants and pre-natal care.

### III. THE REPUBLIC OF NAGORNO KARABAKH

The just and peaceful resolution of the Nagorno Karabakh conflict is a key issue for the National Security Strategy of the Republic of Armenia, which is the guarantor of the safety and security of the population of the Republic of Nagorno Karabakh (Artsakh).

The parties to the conflict have each assented to the mediation by the Organization for Security and Cooperations (OSCE) Minsk Group and continue to support the Minsk Group co-chairing states (France, the Russian Federation, and the United States) in their effort to support a negotiated resolution to the Karabakh conflict. The Republic of Armenia appreciates the high level of expertise of those involved in the negotiations and does not deem it necessary to consider or accept declarations made by other international organizations or their possible involvement.

The Republic of Armenia advocates a peaceful and compromise-based solution to the conflict.

The legal aspects for the foundation of the Republic of Nagorno Karabakh are sound and not in question. The position of the Republic of Armenia is based on the principle that any final solution or final document should be approved by the Karabakh side and Armenia is ready to

accept only a resolution which would affirm the irreversible reality of the existence of the Republic of Nagorno Karabakh.

Nagorno Karabakh should have a geographic link to Armenia and its security should be guaranteed.

Azerbaijans militant policy vis-?-vis Nagorno Karabakh and its readiness to opt for the military solution of the problem are direct threats to the security of Armenia. Under such circumstances, Armenia needs to have an army with increased defense capability to guarantee its security. The main priority of the army is to safeguard the inviolability of the borders of the Republic of Armenia and to be the guarantor of the physical safety of the peoples of the Republic of Armenia and the Republic of Nagorno Karabakh.

#### IV. EXTERNAL SECURITY STRATEGY

Armenia implements an external security strategy based on the following basic principles:

##### COMPLEMENTARITY

The foreign policy of Armenia is based on a partnership approach that seeks to simultaneously develop relations with all states in the region and with states with interests in the region. Such a policy is aimed at maintaining an overall balance in the region. The positive trends in the dialogue and cooperation among the major powers and the consolidation of the international community to combat terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction are conducive to Armenias pursuit of its foreign policy of complementarity.

##### ENGAGEMENT

Armenia is actively involved in both regional and international integration and regards itself as an equal partner in such processes. Armenia sees its engagement and participation in these international developments as being in conformity with Armenian interests. Armenias strategic partnership with Russia, its adoption of a European model of development, mutually beneficial cooperation with Iran and the United States, membership in the Commonwealth of Independent States (CIS) and the Collective Security Treaty Organization (CSTO), and its intensification of the cooperation with the NATO alliance, all contribute to the consolidation of the potential of Armenias policy of complementarity.

There are three layers of Armenias external security strategy: the international, regional and pan-Armenian.

##### 1. INTERNATIONAL

In order to keep pace with international developments, and to better address their positive and negative trends, the Republic of Armenia has adopted a strategy of promoting its national interests through international integration and active engagement. Such a strategy demands active participation in current international developments and intensive multilateral, multi-layer and bilateral policy.

The main directions of the strategy of integration/engagement are:

- participating in global security efforts, particularly, fight against terrorism and peacekeeping operations;

- participating in international arms control regimes;
  - active engaging in major international organizations;
  - developing relations with global centers of power and countries with interests in the region;
- and,
- participating in European and post-Soviet integration.

## 1.1. MILITARY-POLITICAL COMPONENTS OF THE EXTERNAL SECURITY STRATEGY

Armenias military cooperation with individual states and membership in international and regional security structures, and its active participation in their programs, are aimed only at consolidating the security of the country. The main components of military-political security include:

- bilateral relations with Russia, with defense and technical military cooperation, through a strategic partnership between the two states;
  - participation in the Collective Security Treaty Organization;
  - bilateral military cooperation, particularly with the United States and Greece;
  - cooperation with the NATO alliance;
- and,
- engagement in activities of international security organizations, such as the OSCE, which guarantee open and transparent arms control regimes.

### COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION (CSTO)

Armenia is a founding member of the Collective Security Treaty Organization (CSTO). The aim of the CSTO is to collectively prevent and, if necessary, repulse a military threat against any of its participating states.

Armenia views its participation in this organization as a component of its security, which is exercised through various levels of ties between its member states. The military component of the CSTO provides privileged conditions for the supply of the military equipment to CSTO member-states, which is a key priority for Armenia.

The intensification of the military component of the CSTO is aimed at the establishment of mechanisms for military cooperation and for an effective way to exchange information and address international threats, such as terrorism and trafficking in arms and drugs.

### NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO)

Armenia strives to establish intensive relations with NATO through the Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) and the Partnership for Peace (PfP) program.

Armenias active participation in the PfP is important both in terms of the necessity for a significant level of relations with European security structure NATO and for the development of bilateral relations with the United States and other allies, but also for Armenias policy of European integration.

Armenia is intensifying its political dialogue with NATO, and is establishing compatible military units, such as the current peacekeeping battalion, capable of participating in NATO peacekeeping operations. Armenia is also a part of NATOs Planning and Review process. The successful implementation of the PfP Individual Partnership Action Plan (IPAP) will foster the greater modernization and efficiency of the Armenian defense system and will

bring it in closer conformity with the defense systems of advanced states, including their armed forces.

## 1.2. MEMBERSHIP IN INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

### UNITED NATIONS

Since acquiring UN membership in 1992, Armenia has fully adhered to the universal values of the United Nations, such as the protection of human rights, democracy and rule of law as an integral constituent of the state ideology, and has both actively participated in various activities of the organization and cooperated with many bodies, subsidiary organs and structures of the United Nations organization.

Through its continued participation and practical contribution to the international fight against terrorism and to several UN peacekeeping efforts, Armenia will assist international security and stability efforts.

While Armenia attributes great importance to the leading role of the United Nations in maintaining international peace and security, it also believes that the new geopolitical realities of today demand a reform of the organization in order to better address new challenges.

### EUROPEAN STRUCTURES

#### a. EUROPEAN UNION (EU)

The development and consolidation of Armenias relations with the European structures, and with the European Union (EU) above all, is a priority direction for the countrys foreign policy.

The further intensification of the countrys diverse cooperation with the EU will promote the consolidation of democracy, strengthen the rule of law, and protect human rights and fundamental freedoms.

In addition, the development of relations with the EU, as a major global economic and political power, broadens Armenias trade and economic links and supports the countrys economic development.

Through its regional initiatives, the EU promotes a favorable environment for the establishment of lasting stability and cooperation in the South Caucasus region. Armenias inclusion in the European Neighborhood Policy (ENP) is a major step forward toward European integration.

Establishment of close relations with the EU serves Armenias long-term interests.

#### b. COUNCIL OF EUROPE

Membership in the Council of Europe affirmed Armenias place in the European family and its commitment to develop itself as a country in adherence to European political, legal, cultural, and human rights standards.

Armenia highly values the readiness of the Council of Europe to promote the inter-state and civil society contacts in the South Caucasus and considers it an important factor for the fostering of regional cooperation, conflict resolution and regional security.

#### c. ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE (OSCE)

Armenias participation in the OSCE is important for the promotion of peace and security, and for the expansion of the principles of democracy and rule of law.

The role of the OSCE, and its Minsk Group, the mediating body engaged in the resolution of the Nagorno Karabakh conflict, makes the OSCE an especially important organization for Armenia.

Armenias active involvement in the three main dimensions of the OSCE, the politico-military, the economic and environmental, and the human, are important factors for the security and stability of the country.

#### COMMONWEALTH OF INDEPENDENT STATES (CIS)

Armenia is a founding member of the Commonwealth of Independent States (CIS) and is an active contributor to the development and implementation of its cooperation programs. Such a policy serves the economic, humanitarian, political, military and other interests of the country.

The CIS promotes the economic, social and humanitarian ties between its members and is making an effort to establish greater cooperation in various domains in the politico-military arena, the security of external borders, in combating international terrorism and in fighting organized crime, drug trafficking and illegal migration.

#### INTERNATIONAL ECONOMIC ORGANIZATIONS

Armenia is greatly interested in its further integration into international economic organizations and more active participation in their economic activities. The countrys membership in the World Trade Organization (WTO) is a major step in this direction. The continued close and successful cooperation between Armenia and the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), and their sizable assistance to Armenia, have been a significant contribution to the efficiency of reforms in Armenia.

Armenia also participates in the activities of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC).

### 1.3. BILATERAL DIMENSIONS OF EXTERNAL SECURITY

#### RUSSIAN FEDERATION

Although Russia includes a part of the Caucasus, Armenian-Russian relations go far beyond the regional level. The importance of Russias role for the security of Armenia, the traditional friendly links between the two nations, the level of trade and economic relations, Russias role in the Nagorno Karabakh mediation effort, as well as the presence of a significant Armenian community in Russia, all contribute to a strategic partnership.

The foundation for this strategic partnership was established through a Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance and the Declaration on the Collaboration towards the

21st Century. Both these agreements and a bilateral agreement on defense cooperation, including within the framework of the Collective Security Treaty Organization (CSTO), serve as the main pillars of the Armenian security system.

The Russian military presence in Caucasus is an important factor for Armenia's security and for the preservation of the political and military balance in the region. The Republic of Armenia and the Russian Federation jointly guard the Armenian borders and cooperate in air defense.

Armenia attributes a great importance to its cooperation with Russia in the areas of defense, military-technical relations, energy, transportation, regional stability and security, and in the improvement of the legal status of the large number of Armenians residing in Russia.

#### THE UNITED STATES

The relationship between Armenia and the United States is continuing to develop dynamically, both because of the important U.S. role in regional and global military-political and economic processes and international relations and due to the diverse U.S. assistance provided to Armenia.

Armenia and the United States closely cooperate in the implementation of democratic reforms in Armenia. Bilateral economic cooperation and commercial ties continue to expand and the U.S. holds an increasingly significant share in foreign investment in Armenia.

The U.S. is a co-chair of the OSCE's Minsk Group and contributes to seeking a mediated resolution to the Nagorno Karabakh conflict. Armenia also values the efforts of the United States in establishing greater stability and security in our region and to promote regional cooperation.

Armenia has also partnered with the U.S. in the fight against international terrorism, peacekeeping operations, as well as in confronting the challenges of proliferation and other global security related issues.

The Armenian Diaspora, through its various organizations and centers in the United States, has contributed to the development of bilateral relations between Armenia and the United States.

#### EUROPEAN STATES

Armenia's bilateral relations with the European states are part of its overall process toward European integration. Economic and social development, European integration, resolution of the Nagorno Karabakh conflict, regional stability and development of regional cooperation are each high on Armenia's bilateral agenda. Implementation of this agenda would only promote the intensification of the trade links, facilitate access to the European market, and encourage foreign investment in Armenia.

Armenia is interested in the diversified development of relations with its European partners, and has specifically identified the consolidation of bilateral political and economic ties as a priority. Cooperation in international organizations and the existence and positive potential of significant Armenian communities in some European states serve as additional contributions to the promotion of mutually beneficial cooperation.

Armenia also values the lessons from the Eastern European countries' experience and its consideration in its reform processes.

#### MIDDLE EAST

Relations with the countries of the Middle East are important for Armenia given both the regions proximity and the impact of developments in the Middle East on broader international politics. Reflecting Armenias centuries-old links to the countries of the Middle East, there are still numerous Armenian communities throughout the region, that have long contributed to the social, political, economic and cultural development of the region and its constituent states.

Armenia will continue to develop its relations and cooperation with its traditional partner states in the Middle East and will strive to give new impetus to developing trade and economic relations with the Arabic countries of the Gulf and the Mediterranean regions.

## ASIA AND PACIFIC

Armenia has intensified and broadened its relations with the countries of the Asia-Pacific region in general, and with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) member states in particular. In terms of developing both a bilateral and multilateral framework, Armenia has identified the increasing international role of major ASEAN countries, particularly China, India and Japan, their economic potential and progress, as well as opportunities for cooperating with these countries within international organizations.

## 2. REGIONAL

Both Armenias relations with its neighbors and developments in the region serve as basic factors for the Armenian security.

Armenia continues to advocate regional cooperation, seeks the creation of regional security system, and advocates the promotion of constructive relations among all neighboring states. Armenia also notes the challenges posed by the unresolved conflicts and disputes between the states of the region, and the absence of common and unified mechanisms for security, stability and communication.

In this way, the key to resolving the conflicts in the region, to solving the disputes and overcome historic difficulties, and to preventing the emergence of dividing lines in the region and their negative consequences, is through dialogue and cooperation.

The regional directions of the Security Strategy of the Republic of Armenia include:

- consolidating regional stability, establishing, restoring and developing mutually beneficial bilateral and multilateral regional cooperation;
  - further developing neighborly relations by implementing diversified programs of cooperation with Iran and Georgia;
  - resolving the Nagorno Karabakh conflict and normalizing relations with Azerbaijan;
  - seeking a normalization of relations with Turkey;
  - consolidating democracy throughout the region;
- and,
- engaging in international economic projects focusing on the region.

### 2.1. BILATERAL DIMENSIONS OF EXTERNAL SECURITY

#### ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN

The development of traditional neighborly relations between Armenia and Iran is based on a number of shared realities: shared borders, historic and cultural ties, and mutual economic interests.

Armenias main southern transit route passes through Iran as does Armenias strategic access to Asia and Middle East, a reality only exacerbated by the blockade of Armenia imposed by its two neighboring states.

The two countries have significant interests in energy cooperation and are currently implementing several joint projects aimed at providing Armenia with important alternative sources of energy.

Armenia appreciates the balanced position which Iran, as a major actor both in the region and within the Islamic world, has adopted regarding the Nagorno Karabakh conflict.

Armenia seeks to continue to develop its cooperation with Iran in the energy sector, and is pursuing policies designed to expand bilateral trade, establish new communications, and to effectively utilize the existing potential.

Armenia also values Irans engagement in various processes in the South Caucasus region and regards it a factor contributing to maintaining balance and stability in the region.

## GEORGIA

Armenia has traditionally enjoyed friendly relations with Georgia which have contributed to the maintenance of overall stability in the region.

Georgia is an important regional partner for Armenia and is seen as a partner for Armenia, with the expansion of the existing high-level bilateral cooperation rooted in the long-term strategic interests of both countries.

Armenia is mostly interested in the stable and secure development of Georgia and would welcome a lasting peaceful resolution of existing conflicts in Georgia. Such a resolution would allow Armenia to benefit from the vital transit links through Georgia and would promote the restoration of the TbilisiSukhumi railway, a consideration with particular significance for both Armenia and the region as a whole.

The existence of a large, well-established Armenian community in Georgia brings added importance to relations between two countries. The two governments have engaged in fostering cooperation aimed at improving the social and economic situation of the Armenian population of Georgia, including the Armenian community of the southern Georgian region of Javakhk.

## THE REPUBLIC OF TURKEY

There are no diplomatic relations between Armenia and Turkey. The establishment of normal diplomatic relations between Armenia and Turkey is hampered by preconditions set forth by the Turkish side.

Armenia has long advocated the establishment of diplomatic relations without any precondition and will continue its efforts to surmount the obstacles and improve the bilateral relations between Armenia and Turkey.

Armenia aspires for the universal recognition and condemnation, including by Turkey, of the Armenian Genocide, and sees it both as a restoration of an historical justice and as a way to improve the overall situation in the region, while also preventing similar crimes in the future.

The unnatural character of bilateral relations and the closed border by Turkey threaten the Armenian security and hamper its lasting development. The absence of normalized relations adversely affects the stability of the region as a whole and impedes the development of regional cooperation.

The normalization of Armenian-Turkish relations would decrease the risk of new dividing lines emerging in the region and would help to create a more conducive environment for the final settlement of the Nagorno Karabakh conflict.

Armenia closely follows Turkey's accession negotiations with the European Union and hopes that the process will avoid any application of double standards. Armenia stresses that the lifting of the Turkish blockade of Armenia, which has acquired special importance in view of Armenia's inclusion in the European Neighborhood Policy (ENP), will be an important condition in the negotiations between Turkey and the EU.

#### AZERBAIJANI REPUBLIC

Diplomatic relations between Armenia and Azerbaijan have not been established due to the Nagorno Karabakh conflict. Azerbaijan has adopted a policy aimed at the exclusion of Armenia from all projects of regional cooperation.

Azerbaijan continuously refuses to open its communication routes with Armenia and denies all Armenian and international initiatives to engage in bilateral cooperation in an attempt to exert pressure on Armenia regarding the Nagorno Karabakh conflict.

Armenia believes that the bilateral and regional cooperation could build confidence and have a serious positive impact on the overall situation. Armenia will continue its confidence building efforts and to this end will encourage cooperation, contacts and visits on every level.

### 3. ARMENIA DIASPORA RELATIONS

The wide range of issues comprising Armenia-Diaspora relations presents a significant component of the National Security Strategy of the Republic of Armenia. In sheer numbers, the Armenian Diaspora exceeds the overall population of Armenia; it is geographically diverse and stems largely from the exodus of Armenians to safety during the Genocide and related forced deportations. The Armenian Diaspora is well integrated within their host countries of residence and is active in many areas of political, economic and social affairs of those countries. The largest Diasporan communities are presently located in the Russian Federation, the United States, France, Iran, Georgia and in some Arab countries. Majority of the Diasporan Armenians are non-Armenian citizens.

In order to consolidate relations with its Diaspora, the Republic of Armenia focuses its efforts on preventing the assimilation and loss of lingual and cultural identity among the Armenians living abroad. Additionally, Armenia embraces all systemic demonstrations of Diaspora involvement in the solution of vital problems facing Armenia and Nagorno Karabakh.

The integration of the Armenian nation offers a serious degree of economic and cultural potential, especially as a means to promote trade, tourism, preservation, development and publicizing of the cultural heritage.

The preservation and intensification of ties with the Diaspora also creates a unique bridge between Armenia and the international community, as Armenian community organizations

worldwide support the development of bilateral ties with different countries, and foster Armenias global integration and consolidation of democracy.

The Armenian Apostolic Church, through its capacity as the national church, also has an important mission in the integration of the Armenians and the development of the nation.

#### CONCLUDING PROVISIONS

The National Security Strategy of the Republic of Armenia serves as a guideline for the determination of the main directions, challenges and priorities of the countrys domestic and foreign policy. Further revisions of the National Security Strategy should address the changing nature of dynamic internal, regional and global developments, altered situation and political priorities.

Any declarations made on behalf of the Republic of Armenia and by its state officials should preserve the wording, intent and the spirit of the National Security Strategy.

In order to ensure the overall consistency of the decisions adopted by the state and administrative authorities of the Republic of Armenia, such decisions should be in accordance with the provisions of the National Security Strategy.

The provisions of the National Security Strategy are exercised on the basis of the development of guidelines and action plans in the areas of foreign policy, defense, economy, food security, energy, environment protection, the safety of communications and information, demography, science and education, and intellectual and cultural developments. These guidelines are elaborated by the Government of the Republic of Armenia in accordance with the provisions of Articles 85, 86, and 89 of the RA Constitution.

CHIEF OF STAFF

OF THE RA PRESIDENT A. GEVORKYAN