



a cura di Aldo Ferrari

Oltre la Crimea Russia contro Europa?

Prefazione di Paolo Magri

ISPI

ISPI

ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE

A cura di
ALDO FERRARI

**OLTRE LA CRIMEA
RUSSIA CONTRO EUROPA?**

PREFAZIONE di
PAOLO MAGRI

2014 ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale - Milano
ISBN: 97888909499-1-3

Layout & Graphic Design - *Cooperativa Frontiere*
✉ frontiere.coop@gmail.com

Indice

<i>Prefazione</i> di Paolo Magri	p. I
1 - Crimea: una svolta per la politica estera russa?	p. 1
<i>di Aldo Ferrari</i>	
1.1 Il contesto	p. 1
1.2 Le ragioni della svolta crimeana	p. 4
Conclusioni	p. 11
2 - La strategia del Cremlino in Ucraina	p. 13
<i>di Tomislava Penkova</i>	
2.1 Il Cremlino “emotivo”	p. 14
2.2 Il Cremlino “pragmatico”	p. 17
2.3 Quale futuro per i rapporti Russia-Ucraina?	p. 27
Conclusioni	p. 29
3 - Mosca e Kiev: i vincoli dell’economia	p. 31
<i>di Gustavo Rinaldi</i>	
3.1 La Russia prima dell’annessione della Crimea	p. 31
3.2 L’Ucraina e la scelta economica tra Europa e Russia	p. 40
3.3 Possibili conseguenze economiche dell’acuirsi delle tensioni	p. 47
Conclusioni	p. 52
4 - Il potere in Russia: continuità e trasformazioni	p. 53
<i>di Alessandro Vitale</i>	
4.1 La continuità politica nel sistema della Russia post-sovietica	p. 56
4.2 I fattori interni dell’evoluzione del sistema politico	p. 58
4.3 L’evoluzione del sistema politico durante e dopo la riconquista della Crimea	p. 65
5 - Europa-Russia/1: perché è così difficile capirsi	p. 69
<i>di Serena Giusti</i>	
5.1 La dialettica Europa-Russia	p. 69
5.2 Unione Europea e Russia: una relazione oscillante	p. 72

5.3 La modernizzazione e l'integrazione economica da Lisbona a Vladivostok	p. 78
5.4 La proiezione dell'UE nel Vicinato orientale	p. 80
5.5 La Russia e il controllo dello spazio post-sovietico	p. 83
Conclusioni	p. 86
6 - Europa-Russia/2: una convivenza energetica	p. 89
<i>di Matteo Verda</i>	
6.1 L'interdipendenza russo-europea	p. 90
6.2 La questione ucraina e l'evoluzione infrastrutturale	p. 93
6.3 L'impatto di una possibile crisi e il ruolo di South Stream	p. 97
6.4 L'accordo con la Cina e l'apertura a Est	p. 98
Conclusioni: quale possibile evoluzione futura	p. 100
7 - Usa-Russia: dal "reset" a una nuova Guerra fredda?	p. 103
<i>di Mario Del Pero</i>	
7.1 "Resettare" i rapporti tra Russia e Stati Uniti	p. 104
7.2 I limiti del "reset"	p. 108
7.3 La crisi ucraina: una nuova Guerra fredda?	p. 111
8 - Dopo la Crimea il Kazakistan?	p. 115
<i>di Fabrisi Vielmini</i>	
8.1 La reazione ufficiale di Astana agli eventi ucraini	p. 116
8.2 Il riemergere della "questione russa" nel nord del paese	p. 118
8.3 Le sfide interne come momento determinante	p. 122
8.4 L'Ueea quale fattore di ricomposizione di un quadro frammentario	p. 124
8.5 Verso la fine della "multivettorialità"?	p. 127
Conclusioni	p. 129
Notizie sugli autori	p. 133

PREFAZIONE

di Paolo Magri

«Welcome to the Cold War II», ha scritto il direttore del Carnegie Moscow Center Dmitrij Trenin già prima della secessione della Crimea dall'Ucraina del marzo scorso. In effetti, quanto accaduto nei primi mesi del 2014 ai confini orientali dell'Europa – od occidentali della Russia, a seconda dell'angolazione da cui si sceglie di osservare gli eventi e della valenza politica che s'intende attribuire a questi ultimi – sembra essere una riproposizione delle dinamiche di confronto che avevano dominato il sistema delle relazioni internazionali lungo tutta la seconda metà del Novecento.

Pur senza eccedere in semplificazioni, è innegabile che le potenziali ripercussioni della crisi ucraina – per la sua dimensione europea, le pericolose dinamiche progressivamente innescate, la durata e le potenziali implicazioni economiche – siano di un'ampiezza, di un'imprevedibilità e di una complessità sconosciute sinora nei confini del mondo post-sovietico e tali da mettere seriamente in discussione, per la prima volta, l'ordine venutosi a creare nello spazio post-sovietico dopo la caduta del Muro di Berlino.

Con conferenze e approfondimenti, l'ISPI ha seguito costantemente l'evoluzione della crisi, fin dal novembre 2013, quando l'ex presidente ucraino Janukovič decideva di non firmare l'accordo di associazione con l'Unione Europea per accedere agli aiuti economici russi, scatenando così le proteste antigovernative e filo-europee in Piazza dell'Indipendenza a Kiev. In poco tempo, ciò che sembrava soltanto un altro capitolo delle proteste di piazza che in tutto il 2013 si sono verificate in paesi emergenti

come la Turchia, la Thailandia e il Brasile, si è trasformato in una vera e propria crisi internazionale.

A far precipitare gli eventi hanno concorso l'inaspettata forza di Euromaidan, la violenza della risposta del governo ucraino e la fuga di Janukovič il 22 febbraio. Si sono innescate azioni e reazioni russe e occidentali a catena: la nascita del governo *ad interim* ucraino non riconosciuto da Mosca; l'invasione russa in Crimea in nome della difesa della minoranza russofona; la rapida annessione della penisola crimeana alla Russia; le varie tranches di sanzioni economiche e politiche dell'Occidente; la propagazione della crisi all'intera regione sudorientale ucraina del Donbass; la militarizzazione della crisi con gli attacchi dei filo-russi e la risposta dell'esercito e dei movimenti nazionalisti ucraini; il primo, fallito, tavolo negoziale tra Russia, Ucraina, Usa, UE a Ginevra; la tragica morte di decine di persone a Odessa; le elezioni presidenziali ucraine del 25 maggio, con la vittoria di Poroshenko, prima boicottate e in un secondo momento in parte accettate da Putin; l'offensiva militare dello stesso Poroshenko e le continue azioni da parte dei militanti filo-russi; la proclamazione di un cessate il fuoco da parte del governo di Kiev e le accuse reciproche di continuare a portare avanti le ostilità; la cessazione delle forniture di gas russo all'Ucraina; la firma del governo ucraino dell'accordo di associazione con l'Unione Europea lo scorso 27 giugno.

A crisi ancora aperta, vi sono due approcci di analisi che si possono percorrere nell'affrontare la questione ucraina e l'escalation che ne è sorta. Da un lato, vi è l'approccio fondato sulla disamina dei meccanismi di azione e reazione degli attori coinvolti. Riprendendo la metodologia interpretativa delle teorie dei giochi, tale scelta di analisi tenta di decifrare i segnali di *stop and go* della Russia di Putin (ad esempio in merito alla questione del riconoscimento delle elezioni presidenziali che hanno portato al potere in Ucraina Poroshenko), per capirne la reale portata – se sono mosse tattiche o effettivi *policy change*. Dal punto di vista europeo, l'*affaire* ucraino fornisce poi lo spunto per analizzare, con i tradizionali strumenti di lettura delle politiche comunitarie, le dinamiche del *consensus building* all'interno dell'Unione Europea, dell'impatto che

su di esso ha avuto la tattica del *divide et impera* russo e le valutazioni, da parte dei singoli Paesi membri, dei costi di ogni possibile reazione europea rispetto alla politica di Mosca.

A questo primo approccio di analisi, fortemente incentrato sugli “effetti” della crisi, si accosta una seconda ipotesi d’indagine che, non dimenticando la contingenza, cerca di capire e indagare le ragioni profonde delle difficoltà di un rapporto – quello tra Russia ed Europa, o per generalizzare tra Russia e Occidente – , che permangono anche venticinque anni dopo la caduta dell’ex Unione Sovietica. Un rapporto tra due paesi (o due blocchi, per utilizzare la terminologia tipica del sistema bipolare) che convivono sullo stesso continente e che, ancora oggi, sembrano non essere in grado di uscire dal paradigma del vicino “non amico, non nemico”, nonostante il riavvicinamento dopo gli attentati dell’11 settembre 2001 e l’alleanza (di interessi) stretta contro il terrorismo internazionale.

Con questa pubblicazione, l’ISPI ha scelto di privilegiare questo secondo approccio che, andando a fondo nell’analisi retrospettiva delle dinamiche politiche interne russe, delle caratteristiche del consenso di Putin, delle reali condizioni dell’economia del paese e delle sfide che dovrà affrontare, può risultare utile anche a individuare le basi per un futuro, più solido rapporto tra Europa e Russia e tra Stati Uniti e Russia.

Paolo Magri

*Vice Presidente esecutivo
e Direttore ISPI*

1. CRIMEA: UNA SVOLTA PER LA POLITICA ESTERA RUSSA?

di Aldo Ferrari

La crisi dell'Ucraina – sinora culminata con l'annessione della Crimea in seguito al referendum del 16 marzo, ma che continua a destabilizzare le regioni orientali del paese – ha profondamente modificato la posizione della Russia nello scenario. Mosca si trova adesso a dover affrontare una crisi dei suoi rapporti con l'Occidente ancora più grave di quella seguita alla guerra con la Georgia dell'agosto 2008, che pure aveva indotto molti osservatori a parlare con eccessiva precipitazione di “nuova guerra fredda”¹. A prescindere dall'evoluzione della situazione in Ucraina, non vi è dubbio che quanto avvenuto in questi mesi avrà un'importanza notevole per il futuro della Russia, tanto nella dimensione interna quanto in quella esterna.

1.1 Il contesto

Prima della crisi ucraina la Russia di Putin poteva vantare una notevole stabilità interna e diversi importanti successi nella politica estera. L'imponente ondata di manifestazioni di protesta che ha caratterizzato il paese dal dicembre 2011 al marzo 2012 si era sostanzialmente esaurita, in primo luogo a causa dell'incapacità dell'opposizione di coagularsi in un progetto comune e articolato. Putin sembrava quindi destinato a governare per due mandati, sino al 2024, godendo di un sostanziale

1. Si veda al riguardo A. Ferrari, *Una nuova guerra fredda per il Caucaso? Scenari internazionali dopo il conflitto in Ossetia*, in *idem* (a cura di), *Dopo la guerra russo-georgiana. Il Caucaso in una prospettiva europea*, Ricerca ISPI realizzata con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri, ottobre 2008, <http://www.ispionline.it/it/ricerca.php?id=55>.

sostegno interno e, almeno potenzialmente, dell'opportunità rara di lavorare sulla base di una visione strategica quasi incontrastata. È interessante osservare che in questo periodo la dirigenza russa sembrava conseguire i risultati migliori proprio nella politica estera. Internamente, infatti, l'azione di Putin appare poco soddisfacente, a partire dalla sfera economica, sempre troppo dipendente dalle risorse energetiche, poco diversificata e poco attrattiva verso gli investimenti esteri. Altrettanto preoccupante sembra inoltre essere il crescente distacco dalle classi medie più colte e moderne, in particolare nelle grandi città. Invece, negli ultimi mesi la Russia sembrava essere tornata prepotentemente al centro della scena politica internazionale. A partire da un contesto particolarmente delicato come quello del Medio Oriente, dove dopo la fine dell'Urss il peso di Mosca era decisamente diminuito. In un breve volgere di tempo, la Russia ha conseguito una serie di successi che vanno dalla decisiva mediazione riguardo alla distruzione dell'arsenale chimico di Assad, scongiurando così i bombardamenti americani e un aggravamento del conflitto in Siria², all'importante visita del ministro degli Esteri russo, Sergey Lavrov, e di quello della Difesa, Sergey Shoigu, in Egitto per negoziare la vendita di armamenti in un momento in cui questo paese aveva allentato i legami politici e militari con gli Stati Uniti, sino alla conclusione positiva dei negoziati di Ginevra il 21 novembre 2013 sul programma nucleare dell'Iran ai quali la Russia non ha solo partecipato, ma ha visto in sostanza prevalere la propria linea politica nei confronti di Tehran. Ma, soprattutto, in questi ultimi anni Mosca ha tessuto nello spazio dell'estero vicino post-sovietico una rete di ricomposizione economica e politica basata in primo luogo sull'espansione dell'Unione Doganale Eurasiatica³. Dietro a essa, tuttavia, s'intravede anche un progetto politico più ambizioso, quello di un'Unione Eurasiatica mirante non solo a rafforzare i legami economici

2. Cfr. D. Trenin, *Putin's Syrian Game Plan*, 7 ottobre 2013, <http://carnegie.ru/2013/10/07/putin-s-syrian-game-plan/gpcl>

3. Si veda al riguardo A. Ferrari, *L'Unione Eurasiatica. Slogan o progetto strategico?*, ISPI Analysis, n. 149, gennaio 2013, http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_149_2013.pdf

tra i membri, ma anche a promuoverne una futura integrazione politica. In effetti il legame tra economia e politica è fortissimo nei progetti di ricomposizione eurasiatica e in questi anni Mosca ha esercitato forti pressioni su diversi paesi per indurli a partecipare. Il primo successo l'ha ottenuto con l'Armenia, che per la sua delicata posizione geopolitica ed economica dipende completamente da Mosca e ha pertanto accettato nel settembre 2013 di entrare a far parte dell'Unione Doganale Eurasiatica⁴. Ad analoghe pressioni sono stati sottoposti anche il Tagikistan e il Kirghizistan, che per la loro debolezza politica ed economica hanno un'importanza relativa. La partita decisiva per il successo del progetto eurasiatico si giocava invece in Ucraina, senza la quale la proiezione europea della nuova compagine sarebbe insufficiente. Inoltre, per il Cremlino e per la maggior parte dell'opinione pubblica russa l'Ucraina non è un'entità estranea alla storia, alla cultura e alla realtà politica della Russia, ma una sua componente, a partire dal significato di Kiev come culla della civiltà slavo-orientale (l'antica Rus') ai legami letterari (da Gogol' a Bulgakov) sino alla presenza di una consistente minoranza russa in questo paese, soprattutto nelle regioni sud-orientali⁵. La Crimea, poi, è considerata semplicemente una regione della Russia, assurdamente donata nel 1954 da Chruščëv all'Ucraina per celebrare un rito sovietico dell'amicizia tra i popoli russo e ucraino. E anche in questo ambito Mosca sembrava aver segnato un importante punto a suo favore inducendo l'ex presidente ucraino Janukovič a non firmare il trattato di associazione con l'Unione Europea nel vertice di Vilnius del 28-29 novembre 2013. La violenta opposizione a questa decisione delle forze politiche ucraine di orientamento filo-occidentale ha innescato la spirale che ha portato al completo cambiamento del quadro politico a Kiev e alla decisa reazione di Mosca. Nella successiva crisi ucraina la Russia ha visto compiersi un colpo di stato, un cambiamento di regime violento da parte di un'opposizione organizzata almeno in parte in maniera paramilitare ed

4. Cf. N. Gegelashvili, *The Vilnius Summit: Armenian Dimension*, 17 dicembre 2013, http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2859#top

5. Si veda al riguardo l'articolo di A. Roccucci, "La matrice sovietica dello stato ucraino", in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 4, 2014, pp. 29-44.

entusiasticamente appoggiata dall'Occidente. Il tutto facendo saltare l'accordo di compromesso siglato con l'appoggio di Mosca il 21 febbraio e procedendo alla formazione di un nuovo governo che ha completamente escluso la componente sud-orientale e come prima misura legislativa ha abolito lo status del russo come seconda lingua ufficiale⁶.

1.2 Le ragioni della svolta crimeana

La reazione di Mosca deve quindi essere vista sullo sfondo dei suoi complessi rapporti tanto con l'Ucraina quanto con l'Occidente. In questi anni post-sovietici la Russia ha vissuto come un attacco alla sua sicurezza ogni processo di espansione della Nato e dell'UE verso i suoi confini. Li ha subiti negli anni Novanta a causa della sua debolezza politica ed economica, ma li ha contrastati non appena ha potuto, soprattutto all'interno dello spazio post-sovietico: in Asia centrale, in Moldavia, in Ucraina e nel Caucaso, soprattutto con la guerra in Georgia nel 2008. Il progetto di ricomposizione dello spazio post-sovietico, a partire dalla Unione Doganale Eurasiatica, costituitasi nel 2010, rappresentava l'orizzonte politico della dirigenza russa. Gli eventi degli ultimi mesi in Ucraina hanno seriamente pregiudicato questo orizzonte. L'affermazione a Kiev di una nuova dirigenza chiaramente orientata in senso occidentale, e fortemente sostenuta da Unione Europea e Stati Uniti, ha presumibilmente eliminato la possibilità che questo paese divenga partecipe del progetto eurasiatico, allontanandolo in maniera forse definitiva dall'orbita di Mosca. Per Putin, in effetti, lo scacco politico subito in Ucraina è stato molto grave e avrebbe avuto pesanti ricadute sul suo prestigio interno. La reazione immediata verso la Crimea e quella successiva nei confronti dei territori sud-orientali dell'Ucraina deve quindi essere analizzata in primo luogo alla luce di questa frustrazione. La fulminea annessione della Crimea ha invece consentito a Putin non

6. F. Luk'janov, "Ukraine, as viewed from Moscow", *Russia in global affairs*, 21 febbraio 2014, <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/Ukraine-as-viewed-from-Moscow-16413>.

solo di celare, almeno in parte, lo smacco subito a Kiev, ma anche di acquistare un consenso altissimo, in quanto gran parte della popolazione russa condivide quest'azione, vedendovi la riparazione di un torto storico e una riprova della ritrovata centralità politica della Russia. Nonostante alcune reazioni contrastanti – l'articolo di protesta scritto il 1° marzo dal professor Andrej Zubov della prestigiosa università Mgimo di Mosca, cui è seguito un licenziamento poi rientrato⁷; la manifestazione del 15 marzo, quando alcune decine di migliaia di persone sono scese in piazza a Mosca per protestare contro il referendum in Crimea e la politica del Cremlino verso l'Ucraina⁸; le critiche provenienti da testate e istituzioni di orientamento libero come *Nazavisimaja gazeta*, *Novaja Gazeta*, Il Carnegie Center di Mosca e così via – l'annessione della Crimea è riuscita quasi ad annullare l'opposizione politica, ottenendo un vasto consenso da parte della popolazione russa⁹.

In effetti la mossa crimeana sembra proseguire una linea politica iniziata dai primi giorni del terzo mandato di Putin, che sembra distinguersi in maniera decisa dai primi due e anche da quello in coabitazione con Medvedev. In particolare, sembra essere stata sostanzialmente messa da parte la ricerca di un rapporto positivo con l'Occidente che in precedenza aveva consentito, nonostante i numerosi contrasti, di stabilire rapporti di collaborazione su molti temi delicati. La nuova linea di Putin porta invece a una posizione di scontro con l'Occidente, tra l'altro riproponendo in

7. Questo articolo si può leggere in italiano: “Tutto questo c'è già stato”, in *La Nuova Europa*, n. 1, 2014, pp. 36-37.

8. <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/mosca-manifestazione-pace-ucraina-a0b38cb9-7552-441b-b66b-e988d0be1167.html#sthash.RxRb1J6X.dpuf>.

9. Cfr. A. Samarina, “Krym podmorozil opposiciju (La Crimea ha congelato l'opposizione)”, *Nazavisimaja gazeta*, 24 aprile 2014, http://www.ng.ru/politics/2014-04-24/1_crimea.html. Per un quadro articolato ed aggiornato della situazione dell'opposizione in Russia si veda anche il saggio di R. Sakwa, *Whatever Happened to the Russian Opposition?*, Research Paper, Russia and Eurasia Programme, maggio 2014, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/20140523SakwaFinal.pdf>.

Europa lo spettro dei cambiamenti violenti di frontiera che sembravano scomparsi dopo la Seconda guerra mondiale¹⁰.

Come ha sottolineato Fedor Luk'janov, «Il referendum in Crimea ha posto fine a un'era durata oltre un quarto di secolo, le cui origini affondano nelle azioni del segretario generale del Comitato centrale del partito comunista sovietico Michail Gorbačev tra il 1988 e il 1989 [...]. Quella stagione è tramontata. Ora la Russia non si cura più dei possibili danni alle sue relazioni con l'Occidente, che rischiano di essere seriamente compromesse»¹¹. Un altro analista russo, Dmitrii Trenin, conferma quest'analisi: «His true aim is not to revise parts of the post-Soviet settlement in the Black Sea area. Rather, it is to provide an alternative to the post-Cold War world order dominated by the US. While many in the US see Russia as a weak and declining country, Putin believes that the heyday of US hegemony is over»¹².

L'importanza della svolta crimeana nel quadro politico internazionale è quindi ben chiara anche in Russia, a prescindere da come venga valutata. Questa svolta, inoltre, si accompagna a una parallela evoluzione ideologica interna. Prima ancora della crisi ucraina Putin aveva chiaramente indicato di sentire la Russia in contrasto con l'Occidente sul piano dei valori, impostando a più riprese una campagna ideologica in senso conservatore e anti-occidentale. A questo riguardo alcuni hanno persino parlato di una “guerra culturale” lanciata da Putin¹³, che ha avuto un momento particolarmente forte nel discorso pronunciato dal presidente russo il 19 settembre 2013 alla sessione di chiusura del Valdaj Club, il forum internazionale organizzato dall'agenzia Ria Novosti che porta a confronto politici, analisti russi e società civile dalla Russia e

10. Si vedano al riguardo le interviste a A.S. Weiss e U. Speck in *What are the Global Implications of the Ukraine Crisis?*, 27 marzo 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/03/27/what-are-global-implications-of-ukraine-crisis/h5z7>.

11. F. Luk'janov, “Promemoria per l'Occidente: la Russia è tornata”, *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, n. 4, 2014, p. 175.

12. D. Trenin, *Moscow determined to follow its own path*, 1 aprile 2014, <http://carnegie.ru/2014/04/01/moscow-determined-to-follow-its-own-path/h6sy>.

13. Cfr. D. Clark, *Vladimir Putin's culture war*, 8 settembre 2013, <http://www.russiafoundation.org/blog/blog/vladimir-putin%E2%80%99s-culture-war>.

dall'estero. In questa sede, oltre ad una serie di temi specificamente politici, Putin ne ha affrontati altri, di taglio sociale e persino morale:

Vediamo che molti paesi euro-atlantici si trovano oggi sulla via del rifiuto delle proprie radici, inclusi quei valori cristiani che costituiscono il fondamento della civiltà occidentale. Si rifiutano i principi morali e ogni identità tradizionale: nazionale, culturale, religiosa e persino sessuale. Si conduce una politica che pone sullo stesso piano una famiglia con tanti figli e i legami omosessuali...¹⁴.

Tesi molto simili sono state ribadite da Putin anche nel discorso all'Assemblea Federale del 12 dicembre 2013, che contiene anche queste parole significative:

Sappiamo che nel mondo ci sono sempre più persone che sostengono la nostra posizione in difesa dei valori tradizionali che nel corso dei millenni hanno costituito la base spirituale e morale della civiltà, di ogni popolo; i valori della famiglia tradizionale, dell'autentica vita umana, inclusa quella religiosa [...]. Certo, è una posizione conservatrice. Ma per usare le parole di Nikolaj Berdjaev, il senso del conservatorismo non è di ostacolare il movimento in avanti e in alto, ma quello indietro e verso il basso, verso l'oscurità del caos, il ritorno a una condizione primitiva¹⁵.

Sulla base di queste indicazioni il discusso ministro della Cultura, Vladimir Medinskij, ha anche redatto di recente un documento intitolato *Materiali e proposte per un progetto delle basi di una politica culturale dello stato*¹⁶ che sembra in effetti costituire una sorta di documento del nuovo orientamento ideologico della Russia, fondato sul rifiuto dell'unicità della via occidentale e su una visione multipolare della storia che ha

14. *Vladimir Putin Meets with Members the Valdai International Discussion Club*. Transcript of the Speech and Beginning of the Meeting, <http://valdaiclub.com/politics/62880.html>.

15. *Annual Presidential Speech to the Federal Assembly of Vladimir Putin* <http://news.kremlin.ru/transcripts/19825>.

16. Il documento si può leggere in http://stdrf.ru/media/cms_page_media/127/kultpolitika.pdf.

importanti antecedenti nella cultura russa, da Nikolaj Danilevskij a Lev Gumilev¹⁷.

Si tratta di una linea ideologica che pone la Russia in crescente contrasto con l'Occidente, come ha dimostrato tra l'altro la decisione di molti leader occidentali di boicottare i Giochi Olimpici invernali svoltisi a Soči all'inizio di febbraio. Ma che suscita anche forti reazioni negative nella parte più colta e moderna della popolazione russa, concentrata soprattutto nelle città principali, che pur non riuscendo ancora a organizzare un'alternativa politica convincente sta comunque crescendo e si sente a disagio dinanzi alla spinta neo-conservatrice e isolazionista di Putin¹⁸.

Alcuni analisti hanno rievocato per questa svolta lo spettro dell'ideologia neo-eurasista e del suo principale esponente, Aleksandr Dugin¹⁹, una sorta di spauracchio che viene spesso agitato, sopravvalutando in effetti l'importanza di questo orientamento nelle sfere decisionali russe, che se ne servono al pari di altri elementi ideologici. In effetti, la politica del Cremlino non è tanto eurasiasta in senso ideologico, quanto eurasiatica in senso territoriale e strategico. La Russia sta effettivamente sviluppando ulteriormente la sua natura politica tradizionale, westfaliana, fortemente incentrata sullo stato e sul territorio. Un atteggiamento sprezzantemente definito "ottocentesco" dal

17. Su questo tema rimando ad A. Ferrari, *La foresta e la steppa. Il mito dell'Eurasia nella cultura russa*, Mimesis, Milano, 2012, soprattutto pp. 86-89, 197-231, 251-282.

18. Si veda al riguardo l'articolo di L. Ševcova, *Valdajskaja doktrina Putina [La dottrina Valdaj di Putin]*, <http://carnegie.ru/2013/09/23/go3d>.

19. Non a caso un recente articolo di A. Barbashin e H. Thoburn si intitola *Putin's Brain. Alexander Dugin and the Philosophy Behind Putin's Invasion of Crimea*, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141080/anton-barbashin-and-hannah-thoburn/putins-brain>. Tra i tanti studi sull'eurasismo usciti negli ultimi anni segnalo A. Ferrari, (2012); S. Wiederkehr, *Die eurasische Bewegung. Wissenschaft und Politik in der russischen Emigration der Zwischenkriegszeit und im postsowjetischen Russland*, Köln 2007; D. Shlapentokh (ed.), *Russia Between East and West: Scholarly Debates on Eurasianism* (International Studies in Sociology & Social Anthropology, Leiden - Boston, 2007; M. Laruelle, *Russian Eurasianism: An Ideology of Empire*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Press - Johns Hopkins University Press, 2008,

segretario di stato americano, John Kerry²⁰, ma che consente per alcuni aspetti una politica estera più lineare ed efficace di quella “post-moderna” di molti paesi²¹. Tuttavia questa linea politica si sta evolvendo in una direzione almeno in parte nuova e gravida di rischi: sino a poco tempo fa il Cremlino sosteneva con forza il rispetto della sovranità nazionale, la non interferenza negli affari interni di un altro stato, l’inviolabilità delle frontiere e l’illiceità dell’uso unilaterale della forza, mentre con la svolta di Crimea e il sostanziale appoggio alle rivendicazioni separatiste delle regioni ucraine orientali dell’Ucraina, la Russia contesta apertamente la legittimità dei confini post-sovietici e rivendica il diritto all’uso della forza per difendere la popolazione di etnia russa²².

A prescindere dall’esito finale della crisi ucraina la Russia sta giocando attualmente una partita molto pericolosa. Com’è stato osservato, tatticamente Putin esce vincitore dalla questione crimeana, ma strategicamente no. L’annessione di questa regione non significa solo sospensione dal G8, sanzioni contro banche e figure di rilievo della vita politica ed economica, riduzione della collaborazione scientifica e così via, ma ha anche un notevole costo economico in sé, perché si accompagna a una rapida fuga dei capitali stranieri che porterà al peggioramento di una situazione economica già non brillante. Ma, soprattutto, questa crisi

20. «You just don’t in the 21st century behave in 19th century fashion by invading another country on completely trumped up pre-text». Queste le parole pronunciate da Kerry nel programma della CBS, Face the Nation, il 2 marzo 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/03/02/us-ukraine-crisis-usa-kerry-idUSBREA210DG20140302>.

21. Un analista acuto come Luk’janov mostra invece di apprezzare le potenzialità positive di questa impostazione “ottocentesca”: «The flaw of the modern world is a total imbalance in everything: opportunities, interests, ideas of one another». «19th-century behavior” is useful in trying to find diplomatic solutions without the ideological exaltation inherited from the 20th century, and on the basis of sober calculation and with an adherence to gentlemanly etiquette in relations with opponents. The world needs a global concert of nations, and their directors need a classical score, albeit in a modern orchestration». Cfr. F. Luk’janov, *What the world needs is “19th century behavior*, 21 marzo 2014, <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/What-the-world-needs-is-19th-century-behavior-16513>.

22. Cfr. V. Frolov, *Russia’s Foreign Policy In a Flux After Crimea*, in <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/russias-foreign-policy-in-a-flux-after-crimea/497097.html>, 31 marzo 2014.

pregiudica in misura non trascurabile le potenzialità di sviluppo della stessa prospettiva eurasiatica, viste le perplessità che l'annessione della Crimea ha provocato sia in Bielorussia sia in Kazakistan, sinora i partner più affidabili di Mosca insieme all'Armenia. Le già notevoli resistenze che questi paesi offrivano alla trasformazione in senso politico del progetto economico eurasiatico si stanno in effetti rafforzando²³.

Inoltre, Mosca sta esplicitamente sfidando, più ancora di quanto avvenne nel 2008 con la guerra in Georgia, lo scenario internazionale delineatosi alla fine della Guerra fredda nel quale in sostanza solo gli Stati Uniti avevano il diritto di usare la forza e di stabilire che cosa fosse giusto e che cosa sbagliato. Anche se Washington fatica sempre più a esercitare la sua egemonia²⁴, questa sfida è gravida di possibili conseguenze su scala globale. Ancora secondo Luk'janov, «many people are watching with interest as someone has thrown an uncompromising challenge to the U.S. – for the first time since the breakup of the Soviet Union. Many people have become tired of the lack of alternatives in global affairs, so efforts to organize the complete isolation of Russia will fail»²⁵. Si tratta però di una valutazione forse troppo ottimistica, non condivisa per esempio dal direttore del Carnegie Center di Mosca, Dmitrij Trenin, secondo il quale «On this path, Russia will find formidable opponents and very few allies. As for friends, it will be able to rely on only two, its

23. Si vedano al riguardo gli articoli di B. Balci, “In taking Crimea, Putin will lose Caucasus and Central Asia”, 24 marzo 2014, <http://carnegieendowment.org/2014/03/24/in-taking-crimea-putin-will-lose-central-asia-and-caucasus/h5p8> e N. Schenkham, “Customs Disunion. Putin’s Plans for Regional Integration Go Boom”, Foreign Affairs, 12 maggio 2014, http://www.foreignaffairs.com/articles/141412/nate-schenkham/customs-disunion?sp_mid=45902074&sp_rid=YWxkby5mZXJyYXJpQHVuaXZlLml0S0.

24. Cfr. A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, Milano, 2014, soprattutto pp. 203-206.

25. F. Luk'janov, Reverting to a Crossroads, 21 marzo 2014, <http://eng.globalaffairs.ru/number/Reverting-to-a-Crossroads-16495>.

army and its navy. The outcome of this very unequal competition will define Russia's future in the 21st century»²⁶.

Più che la svolta neo-conservatrice impostata da Putin negli ultimi tempi – che non costituisce certo una minaccia ideologica paragonabile a quella che caratterizzava l'Urss in rapporto all'Occidente – con questa sfida geopolitica Mosca sta davvero correndo il rischio di rivitalizzare la Nato come un'alleanza esplicitamente rivolta verso di lei, così come lo era stata all'epoca della Guerra fredda²⁷. Inoltre, come ha osservato l'analista cinese Li Yajun, «Creating an image of a 'strong but isolated' Russia in the world is not a far-sighted strategy»²⁸. In primo luogo perché, per sostenere una posizione globalmente così impegnativa, la Russia avrebbe bisogno di basarsi su un'economia molto più sviluppata e dinamica; inoltre, questo atteggiamento implica sempre più chiaramente un atteggiamento nazionalista e revanscista estremamente pericoloso, in quanto la mette in contrasto non solo con l'Occidente, ma anche con diversi paesi post-sovietici, anche con quelli più interessati a prospettive di ricomposizione economica e politica.

Conclusioni

Dal punto di vista del rapporto costi-benefici l'operazione Crimea e più in generale la politica russa verso l'Ucraina possono dunque apparire sostanzialmente sbagliate, ma non bisogna trascurare il fatto che il punto di vista di Mosca si basa su presupposti specifici, meno – o diversamente – collegati alla dimensione economica di quelli occidentali. Lo stesso rischio dell'isolamento internazionale, soprattutto verso l'Occidente, può avere una valenza non necessariamente negativa per il Cremlino se serve

26. D. Trenin, *Where next after Crimea?*, 19 marzo 2014, <http://america.aljazeera.com/articles/2014/3/19/russia-where-nextaftercrimea.html>.

27. *Cfr.* M. O'Hanlon, *NATO After Crimea. How the Alliance Can Still Deter Russia*, 25 aprile 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141227/michael-ohanlon/nato-after-crimea>.

28. *Chinese Observers Commenting on Russian Policies during the Ukrainian Crisis*, 27 marzo 2014, http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=3395&active_id_11=50#top.

a mantenere il controllo politico e sociale del paese. Il rafforzamento dello stato continua a costituire in effetti il principale obiettivo politico della dirigenza russa, in continuità con il passato sovietico e imperiale. Anche in questo caso, peraltro, resta il dubbio che, continuando a privilegiare la stabilità a scapito dello sviluppo – in primo luogo sociale ed economico –, la dirigenza russa stia avviando il paese a un sostanziale declino solo frenato dalle ricchezze energetiche e dalla assertività della politica estera. Inoltre, il probabile avvicinamento politico ed economico alla Cina, determinato dal peggioramento dei rapporti con l'Occidente – almeno in parte già concretizzato con la stipula il 20 maggio del fondamentale contratto di fornitura del gas siberiano a Pechino²⁹ –, costituisce per la Russia un passo positivo nel breve termine, ma non esente da rischi, anche gravi, in una prospettiva di più lunga durata.

29. Cfr. J. Anderlini, L. Hornby, G. Chazan, “China and Russia sign \$400bn gas deal”, *The Financial Times*, 21 maggio 2014, <http://www.ft.com/cms/s/0/d9a8b800-e09a-11e3-9534-00144feabdc0.html#axzz32iEHnofU>.

2. LA STRATEGIA DEL CREMLINO IN UCRAINA

di Tomislava Penkova

I drammatici eventi in Ucraina degli ultimi mesi, ai quali ancora assistiamo, svelano un volto nuovo della Russia. In primo luogo, una Russia definita principalmente dal presidente Vladimir Putin e dalle sfide e obiettivi del suo terzo mandato che, sebbene riconfermino alcuni principi delle sue precedenti presidenze, si presentano spinti all'estremo nella loro *ratio* e modalità di attuazione. In secondo luogo, una Russia che, grazie alla sua economia relativamente stabile e alla leva energetica, ha ritrovato dopo il 1991 la fiducia in se stessa per affrontare una contrapposizione aperta con l'Occidente – il suo punto di riferimento da sempre nel campo della politica estera – in un paese strategico per gli interessi russi come l'Ucraina. Nemmeno la guerra con la Georgia nell'agosto del 2008 (ossia il primo avvertimento concreto all'Occidente di non ignorare gli interessi russi nella regione che ha dato origine al precedente giuridico d'intervento a protezione di connazionali russi in territorio altrui) ha avuto una portata così ampia, è stato così protratto e imprevedibile in termini di strategie e così economicamente oneroso e sanguinoso. Queste caratteristiche sono riconducibili a due importanti aspetti dell'attuale politica estera russa, ovvero la sua “emotività” e la sua pragmaticità. Lungi dal voler prendere le difese della posizione russa nella crisi in Ucraina, considerando la situazione estremamente complessa e complicata in cui tutti gli attori si trovano a commettere degli errori tattici e a beneficiare della debolezza dell'avversario, questo capitolo

tratterà la prospettiva ufficiale del Cremlino nei confronti dell'Ucraina¹, guardando agli avvenimenti nel paese dal punto di vista dell'emotività e della pragmaticità per poi tracciare degli scenari sui futuri rapporti tra Mosca e Kiev.

2.1 Il Cremlino "emotivo"

La "sensibilità" della politica estera russa nei confronti della crisi ucraina va interpretata relativamente ai principi-guida dell'approccio russo *vis-à-vis* lo spazio post-sovietico e l'Occidente. Ed è proprio rifacendoci a tali principi, senza i quali non è possibile comprenderne correttamente il significato, che dobbiamo vedere il realismo e la concretezza delle azioni messe in atto da Mosca. Tale operazione si rende ancora più necessaria tenendo conto del fatto che la guerra in e per l'Ucraina è condotta in gran parte su un terreno di totale divergenza di vedute, percezioni e iniziative delle parti coinvolte.

Dal punto di vista russo, la vicenda ucraina si inserisce nel framework dell'andamento dei rapporti e della contrapposizione tra Russia e Occidente (Usa e UE) ed è una conferma dell'intromissione degli Stati Uniti nella regione post-sovietica consolidatasi con le Rivoluzioni colorate. Gli Usa durante quel periodo non avevano ammesso apertamente il loro appoggio ideologico ed economico agli eventi politici, come allora sosteneva il Cremlino; con le proteste di Kiev la Russia ha avuto l'occasione per poter "smascherare" questa strategia americana. Gli stessi Usa (e anche l'UE) all'inizio del 2014 hanno a più riprese dichiarato il loro sostegno ai protestanti del Maidan. Come nel periodo 2003-2005 il Cremlino aveva temuto una propagazione delle Rivoluzioni sul territorio russo, così anche oggi il Cremlino ha interpretato le dichiarazioni e le sanzioni dell'Occidente, degli Usa *in primis*, come un messaggio indiretto

1. A fungere da base a questa prospettiva saranno solamente le dichiarazioni e interviste ufficiali pubblicate sul sito del presidente Vladimir Putin (<http://eng.kremlin.ru/>) e del ministro degli Esteri Sergey Lavrov (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/main_eng).

inteso a creare una “pressione interna” al regime politico in Russia e tale da indebolirlo dall’interno e corrodere la popolarità della sua élite politica². Lo spazio post-sovietico non ha mai perso valore strategico per Mosca dopo la caduta dell’URSS, e l’Ucraina ha sempre rappresentato un paese-chiave per il Cremlino in quest’area, un punto d’incontro/contatto, ma soprattutto di scontro di interessi tra Russia e Occidente. A seguito dell’avvio della politica UE del Partenariato orientale (PO) – vista come l’ennesima intrusione occidentale nella regione –, la questione di come vada amministrato lo spazio si è definitivamente radicata, nella percezione russa, nello schema del gioco a somma zero. La politica estera dei singoli stati, Ucraina inclusa, circoscritta alle pretese dei due grandi vicini (Russia e UE) e “indecisa” nella ricerca della difesa della propria indipendenza nazionale, non poteva offrire una soluzione condivisa e duratura a tale conflitto. Dopo anni di esitazioni e scarsi risultati nel farsi comprendere, la Russia ha individuato nella crisi ucraina l’occasione per affermare la propria posizione.

Alla base dell’approccio russo vi è la sensazione che l’Occidente, gli Stati Uniti *in primis* e l’UE di conseguenza, abbia intenzionalmente ignorato le opinioni e le percezioni della Russia dopo il 1991 e non abbia preso in considerazione le sue proposte relative al sistema delle relazioni internazionali, perpetuando (invece di eliminare) l’asimmetria di potere che si era creata con la fine del regime sovietico e quindi respingendo ogni tentativo di Mosca d’instaurare un nuovo ordine imperniato sul principio di parità di tutti i suoi membri³. Dal mancato rispetto è nato anche il profondo sentimento dell’essere stata tradita nella sua sicurezza (per esempio, dalle false garanzie offerte dalla Nato dopo il 1991 di non allargarsi a est) nonostante la sua disponibilità a una collaborazione con l’Occidente. L’élite politica russa negli ultimi mesi ha spesso fatto sapere la sua totale sfiducia nella sincerità delle dichiarazioni dell’Occidente tanto da ingaggiare, anch’essa, una guerra di propaganda (si vedano a

2. Posizione espressa durante alcune interviste concesse da funzionari del Servizio diplomatico dell’UE nel febbraio 2014.

3. In questo caso la Russia ne sarebbe diventato un membro costitutivo invece di aderire ed essere condizionata da regole pre-esistenti.

p. 18-19 alcune vignette, fotografie e caricature tratte da facebook a partire dal dicembre 2013) che riflette non solo le discordanti posizioni, ma anche le azioni a immagine capovolta delle due parti.

Nei suoi discorsi il ministro degli Esteri russo, Sergey Lavrov, ha definito i progetti di espansione della Nato (inclusa l'iniziativa di uno scudo anti-missilistico) e il PO due esempi di una «nuova (post-1991) forma di contenimento della Russia» strutturata secondo gli approcci sperimentati dagli Stati Uniti durante la Guerra fredda. Questa nuova «carica ideologica di contenimento» agli occhi del Cremlino si delinea come la conseguenza delle azioni dell'Occidente nei confronti della Russia. È la «sindrome da vincitore» (e cioè separare la comunità internazionale in due categorie – vinti e sconfitti), di cui la Russia accusa gli Usa, e la connessa «tradizione d'imporre le proprie politiche agli altri». Sono ancora una volta, secondo il Cremlino, gli stereotipi della Guerra fredda a guidare Washington; il suo desiderio di «controllare l'Europa, di avere un peso decisivo nella gestione dei suoi affari interni ed esteri, compresi quelli riguardanti lo spazio post-sovietico, e di non permetterle di svincolarsi dai legami euro-atlantici». Il «desiderio di Washington di punire e umiliare», secondo Mosca, scatterebbe ogniqualvolta il bersaglio di tale azione si discostasse dalle posizioni degli Usa. Sentendosi l'avversario per eccellenza delle vedute degli Usa, la Russia è diventata il target delle sue sanzioni (contrariamente a quanto, secondo Mosca, dovrebbero essere gli elementi «nazionalisti ed estremisti» ucraini a essere puniti per i loro eccessi durante le proteste). In altre parole, è una denuncia tacita da parte del Cremlino dell'ordine egemonico voluto dall'Occidente che non ammette ordini alternativi. La «punizione e l'umiliazione» vengono percepite quindi come una reazione alla volontà russa di creare e sostenere un ordine multipolare. Il conflitto ucraino simboleggia, infatti, per la Russia le «difficoltà e resistenze che accompagnano la nascita di una nuova psicologia politica e di un nuovo ordine multipolare il cui fulcro sta nella difesa degli interessi legittimi» delle varie potenze in gioco. Dal momento che l'Occidente ha appoggiato incondizionatamente le azioni del Maidan senza tener conto dei diritti della popolazione di lingua russa residente nelle regioni meridionali e

orientali dell'Ucraina, ecco che il Cremlino attribuisce proprio agli Usa e all'UE la responsabilità delle drammatiche vicende del paese piuttosto che a se stesso, sostenendo inoltre che l'Occidente dovrebbe impegnarsi a trovare una soluzione, anziché colpire la Russia perpetuando gli stereotipi del bipolarismo⁴.

2.2 Il Cremlino "pragmatico"

Seguendo i principi sopra esposti, la Russia ha compiuto una serie di azioni pragmatiche con lo scopo di difendere le sue posizioni e interessi. Dopo l'annessione della Crimea la strategia politica russa sembra comporsi principalmente dei seguenti tasselli: promuovere la federalizzazione (e non la decentralizzazione) del paese per poter garantire i diritti dell'intera popolazione ucraina e quindi preservare la propria influenza politica; mantenere l'importanza della lingua russa; promuovere la riforma costituzionale e formare un governo che rappresentasse tutte le forze politiche in campo e tutte le regioni ucraine e riconfermare lo status di neutralità dell'Ucraina, sancendo nella legislazione ucraina la sua non adesione alla Nato⁵.

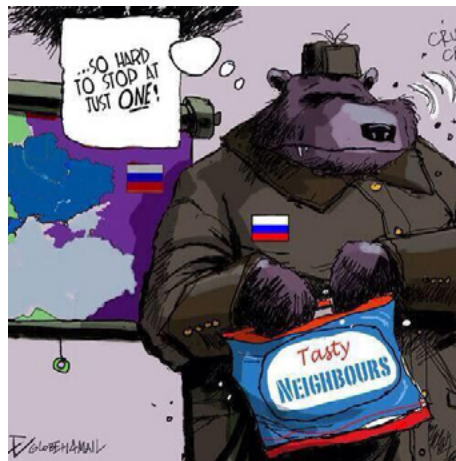
La prima e più nota componente di tale strategia e che sicuramente si rivela essere aspetto delicato e problematico per l'Ucraina, riguarda la sua fragile unità e identità nazionale e, ciò che nessun presidente ucraino dopo il 1991 è riuscito ad attuare con successo, la sua sintesi attraverso la politica estera del volere di tutti i cittadini. In altre parole, Mosca ha

4. Si veda l'intervista con il ministro degli Esteri S. Lavrov rilasciata negli studi del canale televisivo Russia1, 11 aprile 2014, http://mid.ru/brp_4.nsf/0/A81D87B44C005D7E44257CB70062BEA/0; discorso pronunciato dal ministro degli Esteri russo davanti a rappresentanti di Ong russe, 11 aprile 2014, http://mid.ru/brp_4.nsf/0/1F9973CA66EF653E44257CB7003BA7A4; discorso pronunciato dall'inviato speciale della Russia presso l'Onu, Vitaly Churkin, davanti al Consiglio di Sicurezza, 13 aprile, 2014, http://mid.ru/brp_4.nsf/newsline/CA5A3CCDCB93372144257CBA00412F4C.

5. Va osservato che se la presenza della flotta russa del Mar Nero in Crimea poteva creare una convivenza difficile con un'eventuale membership Nato dell'Ucraina, il passaggio della penisola alla Federazione Russa ha spazzato via queste preoccupazioni.



"Viva il grande Stalin! Viva il grande Stalin! Putin!"



"In breve la situazione nel paese"



"Il camuffamento funziona"



*(le scritte sulle porte)
Donetsk, Kharkiv*



Putin! Restituisci quello che è degli altri: la Crimea all'Ucraina; Vyborg alla Finlandia; Kaliningrad alla Germania; Sukhumi alla Georgia; Tiraspol alla Moldavia; le isole Curili al Giappone; la libertà ai russi



“Dimmi a chi appartiene la Crimea e ti dirò chi sei”



Questi sono fiori portati a Maidan, là dove sono stati uccisi i manifestanti. Pensate ancora che fossero estremisti?

imperniato quasi tutta la sua strategia sulla spaccatura storico-sociale del paese oggi racchiusa nel fatto che le auto-proclamate autorità a Kiev, come essa le definisce, al potere in seguito alle proteste all'Euro Maidan, in realtà non rappresentano la popolazione residente nelle regioni del sud ed est del paese (e quindi sono illegittime). Queste popolazioni non sono state consultate relativamente alla scelta del nuovo governo a Kiev, né i loro interessi sono stati presi in considerazione dalla politica di quest'ultimo. Tale divisione del paese, per quanto indiscussa e quindi terreno sicuro su cui la Russia può fondare le proprie pretese, si è rivelata nei mesi scorsi anche un fattore di rischio. Infatti, la presenza di separatisti armati filo-russi e l'incapacità del governo di Kiev di gestire i rapporti con tali regioni e di elaborare una strategia di risoluzione della crisi (che non fosse quella muscolare avviata con la campagna di anti-terrorismo), hanno gettato il paese in uno stato di caos istituzionale e d'imprevedibilità per tutti gli attori coinvolti. Il mancato riconoscimento delle autorità a Kiev ha permesso a Mosca di rivolgersi direttamente ai suoi veri interlocutori internazionali (in quanto considerati da essa come i promotori del governo ucraino) – gli Usa e l'UE – e di accusarli non solo di fomentare “l'isteria contro la Russia”, ma il conflitto stesso. «Gli eventi in Ucraina non avvengono per colpa nostra ma è l'Occidente ad averne la responsabilità; è una crisi interna nella quale siamo stati coinvolti, risucchiati», ha spiegato Putin. Questo ragionamento inoltre ha legittimato agli occhi del Cremlino la popolazione discriminata a difendere i propri diritti di cittadinanza e a determinare il proprio futuro secondo le modalità che essa ritenesse più giuste, ossia tramite un referendum, come avvenuto in Crimea⁶. Tralasciando ogni giudizio sulla costituzionalità di questo strumento, se non in semplice opposizione all'illegalità della formazione del governo di Kiev, Mosca ha assunto il ruolo di “garante” delle popolazioni di lingua russa. In altre parole, per la Russia in questi ultimi mesi più che mai la popolazione ucraina delle

6. Si veda l'intervista con il ministro degli Esteri, Sergey Lavrov rilasciata negli studi del canale televisivo Russia1..., cit. Il presidente Vladimir Putin risponde alle domande di giornalisti riguardo alla situazione in Ucraina, 4 marzo 2014, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20366>.

regioni meridionali e orientali ha rappresentato uno strumento di *soft power*, una leva sofisticata, ma potente e concreta, di estrema flessibilità politica, psicologica e populista. Il ruolo di garante della Russia era del resto molto simile al ruolo di sostenitore che l'Occidente esercitava a fianco di Kiev.

La questione della popolazione della regione sud-est del paese presentava, a seconda della convenienza del caso singolo, a volte i connotati di politica estera (intervento a difesa di popolazioni che chiedono aiuto o, come la Russia ha descritto tale intervento, “missione umanitaria” contro le milizie di Kiev⁷) e talvolta quelli di politica interna grazie al nodo irrisolto della lingua russa. Per Mosca era fondamentale che il “mandato” dei suoi interventi arrivasse direttamente dalla popolazione locale perché in tal modo potessero essere configurati come “aiuto”⁸ a una parte del paese piuttosto che come provvedimenti contro il paese (anche se indirettamente rivolti proprio a Kiev), nel qual caso sarebbe stato difficile evitare la guerra contro l'Ucraina. Sostituendosi alle autorità ucraine e subentrando a regolare la crisi dal suo interno, la Russia si presentava come il “garante” della restaurazione della “giustizia sociale” e storica (Putin sottolinea come la vicinanza storico-culturale tra la popolazione russa e ucraina crei l'obbligo di preservare la sicurezza e un interesse legittimo della Russia non di rimanere inerte ma di intervenire a difesa di coloro che sono considerati un “popolo-fratello”⁹),

7. Il 1° marzo 2014 Putin ha giustificato così la proposta di uso di forze militari russe sul territorio ucraino: «la straordinaria situazione e la minaccia alla vita dei cittadini russi e dei soldati russi della flotta militare impone l'uso della forza militare fino alla normalizzazione della situazione socio-politica dell'Ucraina».

8. Putin, infatti, ribadisce che la «Russia sta intervenendo per fermare la guerra di Kiev contro la sua popolazione, soprattutto a seguito della campagna anti-terrorismo, ma la Russia non dichiara, né ha intenzione di dichiarare, guerra a nessuno».

9. L'Ucraina «non è il nostro “cortile dietro casa”. Kiev è la madre di tutte le città russe. La lingua e la religione cristiano-ortodossa sono nate nel territorio dell'Ucraina attuale. Noi non ci percepiamo come degli stranieri. L'America latina, dalla quale è derivato il termine nel linguaggio della politica internazionale “il cortile dietro casa”, si differenzia sostanzialmente dal territorio dell'America del Nord, dalle sue tradizioni e cultura. Noi, invece, siamo stati una nazione nel corso di 300 anni e forse anche di più. Non si può ignorare questa psicologia, questi sentimenti storici e di parentela». Tratto dall'intervista al ministro degli Esteri russo Lavrov

ribadendo la sua contrarietà al governo di Kiev e compromettendo la sua autorità. Tuttavia basare la propria strategia sulla spaccatura ucraina, per quanto possa assicurare a Mosca un canale d'influenza morbida e diplomatica negli affari interni del paese, presenta il rischio concreto di una divisione del paese che non gioverà agli interessi russi al contrario di quanto comunemente sostenuto dalla macchina della propaganda. Non a caso il Cremlino si è speso molto per il dialogo tra tutte le regioni e per la federalizzazione dell'Ucraina che gli permetterebbe di mantenere i propri interessi nel paese senza compromettere, dopo i fatti di Crimea, la sua integrità territoriale.

È indicativo come il Cremlino abbia cercato di proporre un'interpretazione agli avvenimenti palesemente ed estremamente contrastante con quella data dall'Occidente, ma tale da rendere legittimi l'intervento e la reazione russa sul territorio ucraino. Alla definizione di una «rivoluzione democratica» avanzata dall'UE, la Russia ha opposto la definizione di «colpo di stato anticostituzionale» contro l'ex presidente V. Janukovič a seguito di «un'usurpazione militare del potere» da parte di elementi «filo-nazisti, estremisti, anti-semiti e anti-russi». La politica americana nei confronti del paese e delle regioni sud-orientali inoltre è stata paragonata a un «laboratorio dove si eseguono degli esperimenti con topi senza alcuna consapevolezza delle conseguenze di tali azioni»¹⁰. Il caso della Crimea offre un altro esempio concreto di questa discordanza di vedute. Se per l'Occidente si è trattato di «un'invasione e aggressione militare russa» e di una successiva «annessione della penisola alla Russia», per Mosca si è trattato di una «ri-unificazione» tra due entità che appartenevano l'una all'altra da sempre. Per la Russia è la storia a offrire l'unica spiegazione della secessione. «Il dramma della Crimea non è iniziato con i disordini al Maidan, ma con la decisione di Chruščëv, eseguita in piena violazione dell'allora Costituzione del paese. Il dramma poi è stato perpetuato nel 1991. Nel 1992 i cittadini della Crimea hanno

per il canale televisivo Bloomberg, Mosca, 14 maggio 2014, http://mid.ru/brp_4.nsf/0/41F16D84381234C144257CD8006C0936.

10. Il presidente Putin risponde alle domande di giornalisti riguardo alla situazione in Ucraina, 4 marzo 2014, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20366>.

voluto indire un referendum ma non ce l'hanno fatta perché non vi erano le condizioni favorevoli»¹¹. Dietro gli elogi alla «grandezza della Patria russa», i riferimenti a un destino crudele che ha separato i russi della Russia da quelli della Crimea e dietro la lunga attesa di un'unione che finalmente si è compiuta si cela una decisione – quella di accogliere la Crimea come repubblica della Federazione Russa – facilitata dalla presenza di militari russi sul territorio ucraino e di cittadini ucraini di lingua russa che ambivano da tempo alla secessione dall'Ucraina, dallo *status* speciale di cui godeva la penisola e, infine, dall'assenza di una strategia e di proposte di soluzioni da parte del governo di Kiev nei confronti del problema della Crimea. Nonostante il precedente crimeano sia valutato in maniera contrastante, sembra pacifico sostenere che il beneficio della sua adesione alla Federazione Russa sia di gran lunga inferiore a quello che sarebbe derivato dall'adesione dell'Ucraina ai progetti russi di riorganizzazione dello spazio post-sovietico. Il passaggio della Crimea è stato un segnale forte da parte di Mosca all'Ucraina e probabilmente l'ultima decisione tatticamente calcolata e prevedibile, dopo la quale gli sviluppi interni in Ucraina sono diventati incontrollabili per tutte le forze in campo. Ma la Crimea ha rappresentato anche una ferita profonda per il paese, legittimando Kiev a rivolgersi all'Occidente per chiedere aiuto e indirettamente sanzioni alla Russia.

Sebbene le regioni meridionali e orientali dell'Ucraina (città come Charkiv, Slovjansk, Kramatorsk, Mariupol, Odessa, Donetsk, Luhansk) siano realtà diverse da quella che esisteva in Crimea, i referendum tenutisi l'11 maggio scorso a Donetsk e Luhansk (città filo-russe e contrarie al governo centrale di Kiev) per ottenere l'approvazione da parte delle rispettive popolazioni dello *status* autoproclamato di Repubblica Popolare hanno spinto molti a tracciare parallelismi tra i due casi per poter affermare le nuove regole di governo del territorio. La Russia ha accettato il risultato dei due referendum, sul modello della Crimea, ma si è astenuta sia da un giudizio sulla legalità della consultazione popolare sia da dichiarazioni di volontà di accogliere le

11. Cerimonia di firma delle leggi relative all'adesione della Crimea alla Federazione Russa, 21 marzo 2014, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20626>.

nuove Repubbliche all'interno della Federazione Russa consapevole della rischiosità e dell'inconvenienza di questa operazione per i suoi stessi interessi. A confermare l'estrema cautela di Mosca è stato lo stesso Putin che a distanza di pochi giorni dai referendum si è appellato alle autorità locali con la richiesta di posticiparli nel vano tentativo di riuscire a stabilizzare la situazione. Donetsk e Luhansk hanno ottenuto lo scopo di delegittimare ulteriormente Kiev, ma hanno anche rivelato quanto il fenomeno del separatismo in queste regioni si sia saldamente radicato e abbia portato a una pericolosa escalation che né Kiev né Mosca sono in grado di gestire e far sottostare ai propri disegni politici. L'incontrollabilità e l'imprevedibilità della situazione nelle regioni ucraine del sud-est, in aggiunta all'assenza di un nuovo governo eletto e di schemi istituzionali di riferimento, nonché della prospettiva di perdere completamente l'influenza russa sull'Ucraina, rendono queste regioni poco attraenti per un'operazione di secessione da parte della Russia. Il Cremlino non ha interesse, a meno che non sia costretto a farlo, a destabilizzare politicamente o militarmente i suoi confini con l'Ucraina. Se sinora le divisioni sociali interne e le debolezze di Kiev hanno favorito i piani tattici della Russia, adesso essi iniziano a essere un peso che la Russia dimostra di non essere disposta ad accollarsi. Di fronte a ciò sia gli Usa che l'UE appaiono privi di soluzioni forti per il conflitto, se non di quelle simboliche e sempre più circoscritte di continuare a imporre sanzioni economiche alla Russia. Intanto Kiev ha espresso la volontà di concedere a Donetsk e Luhansk, ancor prima dell'adozione di una nuova Costituzione, una decentralizzazione del potere e un'autonomia finanziaria a condizione che il sistema del fisco rimanga in mano al governo centrale e non sotto il controllo dell'élite politica locale. La proposta, che è stata respinta, è sintomatica del caos e vuoto politico che si è consolidato in Ucraina dove una moltitudine di attori statuali e non, legittimi e non, tentano d'imporre il proprio potere in una moltitudine di dimensioni (sociale, generazionale, politica, militare, quella degli oligarchi locali) senza seguire delle regole precise.

La seconda componente della strategia russa relativa alla non adesione dell'Ucraina alla Nato è ancora da delinarsi e dipenderà dai

futuri sviluppi nel paese. Il segretario generale della Nato, Anders Fogh Rasmussen, ha usato di recente toni duri nei confronti di Putin, accusandolo di aver capovolto il «quadro di sicurezza in Europa» e di aver «tradito l'ingenua presunzione dell'Occidente che non vi sarebbe stata alcuna minaccia proveniente dalla Russia all'integrità territoriale di altri paesi con la pretesa di dover proteggere gli interessi della comunità russa residente in questi paesi, come è accaduto in Crimea»¹². Ciò nonostante la maggior parte degli analisti converge sulla necessità di evitare interventi diretti della Nato nel conflitto (la quale non dispone nemmeno di una base giuridica per attuarli) o nella ripresa del processo di adesione dell'Ucraina all'Alleanza.

Un ultimo elemento della strategia pragmatica russa, meno palesatosi rispetto agli altri se non ai primi giorni di giugno, ma ciò nondimeno fondamentale, riguarda i rapporti economici nelle loro due declinazioni: forniture di gas e scambi commerciali. In questo campo il Cremlino si dimostra estremamente difensivo dei propri interessi economici. Mosca, infatti, interpreta il credito concesso all'Ucraina nel dicembre 2013, nonché gli sconti sul gas concordati con gli Accordi di Charkiv del 2010, come una prova del sostegno importante e continuo che essa fornisce all'Ucraina allo scopo di «aiutare la sua economia e l'occupazione». Quindi esorta i suoi “partner occidentali”, più che a imporle sanzioni, a re-distribuire tra loro equamente l'onere finanziario per la ripresa e la stabilizzazione dell'economia ucraina, tenendo conto degli investimenti e delle perdite che la Russia ha già sostenuto e di cui essa dovrà essere risarcita. Allo stesso tempo la “benevolenza pragmatica” impone alla Russia di pretendere la restituzione di oltre 16 miliardi di dollari di debito accumulato dall'Ucraina per il mancato pagamento della bolletta del gas a Gazprom, a causa di sanzioni per il mancato acquisto del volume di gas precedentemente concordato, nonché per sconti del gas concessi in cambio del contratto di prolungamento della permanenza della flotta russa del Mar Nero a Sebastopoli, ora parte del territorio russo, la cui esecuzione è iniziata in anticipo rispetto al termine della

12. A. Rettman, *NATO chief describes “outrageous” Russia as threat to Europe*, 20 maggio 2014, <http://euobserver.com/defence/124184>.

locazione precedente, prevista per il 2017¹³. Al fine di proteggersi da futuri indebitamenti con l'Ucraina (a metà giugno il suo ammontare era pari a 4,5 miliardi di dollari circa) e dopo aver respinto un compromesso trilaterale (Russia-UE-Ucraina) sull'abbassamento del prezzo di gas, Mosca ha stabilito che tutte le forniture di gas all'Ucraina dovranno essere pagate in anticipo. Neppure le sanzioni nel settore energetico che l'Occidente minaccia d'imporre a Mosca¹⁴ sembrano allarmarla al punto di cambiare approccio. La Russia è consapevole che in un'economia mondiale fortemente interdipendente nella quale essa si configura come un produttore importante di petrolio e gas, simili sanzioni provocheranno effetti negativi, duraturi e imprevedibili su tutti i mercati energetici, compreso quello degli Usa e dell'UE, e causeranno un picco dei prezzi di queste materie prime o, nello scenario peggiore, una crisi energetica severa. Le sanzioni energetiche, lungi dall'essere una questione di punizione, rivelano un aspetto tecnico che va valutato con cautela.

La partnership economico-commerciale russo-ucraina invece è stata alla base dello scontro tra la Russia e l'UE, e anche delle accuse di gioco a somma zero nello spazio post-sovietico a causa dei rispettivi progetti di unione doganale e integrazione economica dell'Ucraina con l'UE. Nella fase attuale le possibilità che l'Ucraina diventi membro dell'unione doganale ideata dalla Russia appaiono nulle e una politica ispirata a questo fine sarà destinata a fallire. Fino a che la situazione non sarà stabilizzata, le strategie di Mosca saranno dirette a preservare i rapporti commerciali ed economici tra i due paesi (o con alcune regioni dell'Ucraina) vigenti all'interno dell'area di libero scambio della Comunità degli Stati Indipendenti; ripensare le modalità di soluzione

13. Incontro di lavoro con il governo russo, 9 aprile, 2014, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20746>; Discorso del presidente Putin pronunciato davanti a leader di paesi stranieri, 10 aprile 2014, <http://www.kremlin.ru/transcripts/20751>.

14. Vedasi qui il caso della sospensione dei lavori di costruzione del progetto russo di gasdotto South Stream in Bulgaria a causa di un'azione legale avanzata dalla Commissione europea contro lo svolgimento della gara d'appalto in questo paese. L'ambasciatore russo presso l'UE, Vladimir Chizhov, ha sospettato dei chiari obiettivi politici contro la Russia dietro questa azione.

della questione dell'incompatibilità dei due progetti d'integrazione nello spazio post-sovietico facenti capo a Mosca e a Bruxelles; e soprattutto attuare politiche economiche e industriali interne alla Russia atte a promuovere una graduale sostituzione delle importazioni dall'Ucraina (soprattutto nel settore dell'industria militare) e stimolare la loro produzione internamente al paese.

2.3 Quale futuro per i rapporti Russia-Ucraina?

L'estrema precarietà e complessità della situazione in Ucraina, la possibilità di una sua frammentazione (amministrativa o istituzionale) e la mancanza di una soluzione condivisa a breve termine della crisi rendono ogni previsione molto difficile. Il problema principale deriva dall'assenza di controllo del territorio ucraino e dall'impasse in cui si trovano gli attori internazionali coinvolti, inclusa la Russia.

Da parte sua l'Ucraina dovrebbe ri-costituire la sua statualità, la quale si presenta ora in uno stadio di frantumazione interna e delegittimazione, ricostruire il rapporto con i propri cittadini e riconquistare la loro fiducia, avviare un processo di riforme, a partire da quella costituzionale, e attuare una federalizzazione del potere nel paese. Il neo-presidente Petro Poroshenko ha annunciato che intende attuare una decentralizzazione piuttosto che una federalizzazione. L'idea della decentralizzazione implicherebbe un'estrema centralizzazione (o verticalizzazione) del potere, finanziario e fiscale *in primis*, nelle mani dei burocrati a Kiev che potrebbe essere aggravata ulteriormente dai vecchi schemi di corruzione. La federalizzazione invece, fortemente auspicata dalla Russia, viene percepita da Kiev come una minaccia all'integrità territoriale e come uno strumento per trattenere il paese nella sfera d'influenza russa. Ciò nonostante molti analisti convergono sul fatto che la federalizzazione è la scelta obbligata anche se non risolutiva del conflitto. Molto dipenderà dalla sua modalità di attuazione. Le elezioni presidenziali del 25 maggio scorso hanno portato al potere Petro Poroshenko in un clima segnato da numerose contestazioni e dall'emotività degli elettori (basti

pensare che il 24 maggio le auto proclamatesi Repubbliche di Donetsk e Luhansk hanno annunciato la loro unione chiamata “Novorossija”, mentre nelle città di Donetsk, Luhansk, Kramatorsk e Slovjansk non sono stati aperti dei seggi elettorali e non si è votato). In risposta a quello che molti analisti filo-russi hanno interpretato come il successo di un “progetto elettorale di ispirazione Usa”, Mosca ha fatto attendere il suo riconoscimento dell’elezione del capo di stato ucraino. Nei suoi primi passi nella nuova veste istituzionale Poroshenco in realtà non ha dimostrato una politica forte, innovativa e indipendente nei confronti di Mosca. Egli si è rivolto alle regioni sud-est dell’Ucraina inviando un monito indiretto al Cremlino che lui non cederà alle sue pressioni sull’integrità territoriale dell’Ucraina e successivamente ai suoi interlocutori occidentali privilegiati, confermando la «scelta europea del suo popolo» e appellandosi all’aiuto degli Usa per affrontare la Russia. Questa posizione tuttavia non ha fatto altro che esasperare i rapporti Kiev-Mosca e aggravare l’impasse politica e socio-economica. Del resto una politica estera ucraina filo-occidentale non è una novità per la Russia ed è solo una questione di tempo vedere se Poroshenco sarà capace di dare una vera svolta al conflitto interno oppure si troverà ad attuare una politica di vecchio stile.

Per quanto riguarda l’Occidente, Usa e UE appaiono aver esaurito, senza successo, le loro tattiche e strumenti per risolvere la crisi dopo le numerose sanzioni alla Russia e gli aiuti finanziari stanziati a un governo *ad interim* e di dubbia legittimità. Per loro (soprattutto per Bruxelles, vista la vicinanza geografica) la futura configurazione dei rapporti con Mosca è l’aspetto più importante, problematico e oscuro del caso Ucraina. Dopo i risultati inaspettati della tornata elettorale dello scorso 25 maggio, l’UE deve ora ripensare i suoi nuovi equilibri politici, critici per la sua stessa sopravvivenza, e dovrà concentrare i suoi sforzi sulla difesa dei propri interessi economici e geopolitici nonché sulla propria unità. Non è quindi casuale che l’UE presenti sempre di più un basso profilo nella soluzione del conflitto, offrendo più un aiuto tecnico-amministrativo alla popolazione ucraina che non soluzioni politiche pronte all’élite politica a Kiev. Gli Usa per la loro lontananza e necessità di non inimicarsi troppo

la Russia – importante per alcuni interessi della loro politica estera – non sembrano pronti a congelare i rapporti con Mosca. Basti pensare come il passaggio della Crimea alla Federazione Russa sia stato in effetti poco contrastato e molto velocemente accettato dall'Occidente.

Conclusioni

La Russia sembra aver raccolto successi e sconfitte allo stesso tempo. Dopo un periodo di temporeggiamento e silenzio, coinciso con le elezioni presidenziali in Ucraina e quelle nell'UE, ora Mosca è ritornata sulla scena affidandosi alle pressioni che la leva energetica è in grado di produrre su Kiev. Il Cremlino tuttavia è cauto e consapevole del fatto che il gas da solo non potrà offrirgli uno spazio di manovra politica tale da risolvere la crisi a suo favore. Mosca dovrà quindi continuare la battaglia per imporre la federalizzazione e preservare la lingua russa come strumento di *soft power*, nonché ribadire la necessità alle nuove autorità di tener conto degli interessi russi, ma ha perso la possibilità di avere l'Ucraina al suo fianco nell'unione doganale. Sembra plausibile che Mosca non appoggerà ulteriormente i processi di secessione delle regioni meridionali e orientali del paese perché questo segnerebbe una totale rottura nei rapporti con l'Ucraina. Una spaccatura più profonda tra le varie regioni metterebbe in difficoltà la stessa Russia a cooperare con una realtà così vacillante. Mosca ha indicato quali fossero le sue preferenze circa la ri-organizzazione dello stato ucraino, ora tocca a quest'ultimo giocare la sua partita con le incertezze circa l'appoggio incondizionato e la sua portata da parte dell'Occidente contro la Russia.

3. MOSCA E KIEV: I VINCOLI DELL'ECONOMIA

di Gustavo Rinaldi

In Russia negli ultimi quindici anni un grande miglioramento del livello di vita della popolazione ha consolidato la popolarità di Vladimir Putin. Un approccio, questo, divenuto ora più difficile con un prezzo del petrolio alto, ma non in crescita, un prezzo del gas in diminuzione e cittadini abituati a consumi sempre più elevati. Vittorie politiche in grado di unificare tutto il paese dietro obiettivi di carattere nazionale e patriottico possono essere un'alternativa a miglioramenti di tipo economico.

La gran parte degli ucraini potrebbe essere interessata a una maggiore integrazione con l'UE, ma per l'Ucraina dell'est, motore economico del paese, per ora ciò è ancora economicamente difficile da attuare.

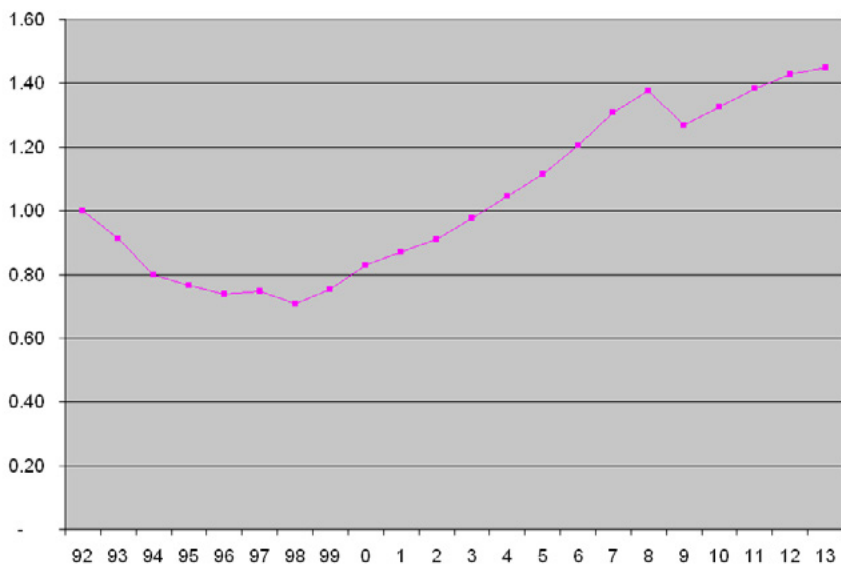
Nella primavera 2014 le sanzioni occidentali che hanno investito la Russia sono state piuttosto modeste anche se l'Occidente potrebbe, volendolo, infliggere alla Russia costi severi.

3.1 La Russia prima dell'annessione della Crimea

La Russia già nel 1997, dopo la gravissima crisi che l'aveva colpita con la caduta nel 1991 dell'Urss, riusciva a mostrare importanti segni di ripresa economica. Nel 1998 però la crisi finanziaria di alcune economie emergenti colpì anche la Russia. Le debolezze intrinseche del sistema finanziario nazionale non facevano della Russia un paese in grado di resistere a un'onda di capitali in fuga, che andava ben oltre i confini

russi. Alla crisi finanziaria corrispondeva anche un forte deprezzamento del rublo, che nel breve periodo infliggeva un duro colpo al livello di vita delle famiglie russe, ma che successivamente avrebbe contribuito a rendere i prodotti russi più competitivi e a mettere i conti con l'estero della Russia su una base più solida. Superata la crisi finanziaria già nel 1999, con El'cin presidente e Evgenij Primakov prima e Sergej Stepašin poi, primi ministri, la Russia riprendeva a crescere.

FIGURA 1 - IL PIL DELLA RUSSIA DAL 1992 AL 2013 A PREZZI COSTANTI (1992=1)



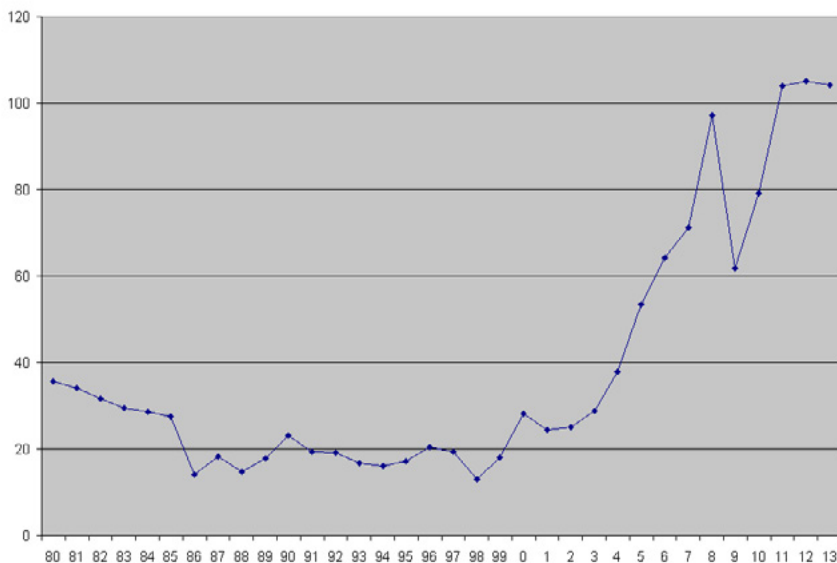
NOTA: LA CRESCITA PREVISTA PER IL 2014 È UN MODESTO 1,3%, MA NEL PRIMO TRIMESTRE 2014 LA RUSSIA ERA IN RECESSIONE.

FONTE: ELABORAZIONI DELL'AUTORE SU DATI FMI (FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE).

La Russia cresceva, ma meno di quanto avrebbe potuto se il prezzo del petrolio e dei prodotti energetici non fosse stato tanto basso: meno di 20 dollari al barile. Questo d'altra parte era stato il grosso problema che aveva afflitto dal 1986 al 1991 anche l'Urss di Gorbačev: prezzi

del petrolio quasi sempre sotto i 20 dollari al barile. Per un paese fondamentalmente esportatore di materie prime, e di petrolio e gas in particolare, questo era un problema enorme, che ridusse enormemente i margini di manovra per riformare l'Urss prima e la Russia poi.

FIGURA 2 - PREZZO DEL PETROLIO IN DOLLARI AL BARILE



NOTA: MEDIA DI TRE PREZZI DATED BRENT,
WEST TEXAS INTERMEDIATE AND THE DUBAI FATEH

FONTE: ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI FMI.

In contemporanea all'avvento al potere di Vladimir Putin, prima come premier e poi come presidente, il prezzo del petrolio nel 2000 superava i 28 dollari e, dopo qualche iniziale oscillazione avrebbe poi iniziato ad aumentare decisamente, raggiungendo i quasi 100 dollari nel giro di pochi anni. La crisi del 2009 avrebbe prodotto una temporanea caduta a 60 dollari per poi vedere una ripresa fin sopra i 100 dopo il 2010. Se volessimo parlare di materie prime non energetiche (cereali e minerali metalliferi fondamentalmente) il discorso sarebbe sostanzialmente

identico. Se noi osserviamo i volumi di esportazioni della Russia dal 1992 al 2013, notiamo che in tutto il periodo, anche durante gli anni di crisi più dura, i volumi esportati sono cresciuti in media del 4,35% all'anno. Nei primi 9 anni della presidenza Putin (2000-2009) la crescita dell'export ha ecceduto la media del 4,35% e nei 5 successivi (2010-2014), tra cui il 2012 e il 2013, è stata inferiore alla media. Si può osservare come il tasso di crescita dell'export dal 2004 in poi sia stato in tendenziale decrescita: le esportazioni crescevano, ma sempre meno. Si tenga conto che comunque nel 2008 le materie prime energetiche pagavano tasse tali da rappresentare quasi il 50% delle entrate fiscali della Federazione Russa¹. Nel 2008 l'80% dell'export russo era composto prevalentemente dalle materie prime, gli utensili e i macchinari non rappresentavano che il 5%.

Non si confonda però la crescita del valore dell'export con la crescita della quantità di prodotti energetici: nel 2012 si produceva il 50% in più rispetto al 2000, quando Putin venne eletto presidente, il resto lo hanno fatto i prezzi. A prezzi costanti il settore energetico non avrebbe permesso un aumento del tenore di vita del 100% quale quello che si è avuto. Putin si è trovato al posto giusto nel momento giusto e ha potuto godere delle migliori condizioni per governare la Russia: prezzi delle materie prime alti e in crescita. In queste condizioni dal 1999 al 2013 il Pil della Russia è aumentato più del 90% sia in termini assoluti che in termini pro capite. Una crescita annua media di quasi il 5% all'anno².

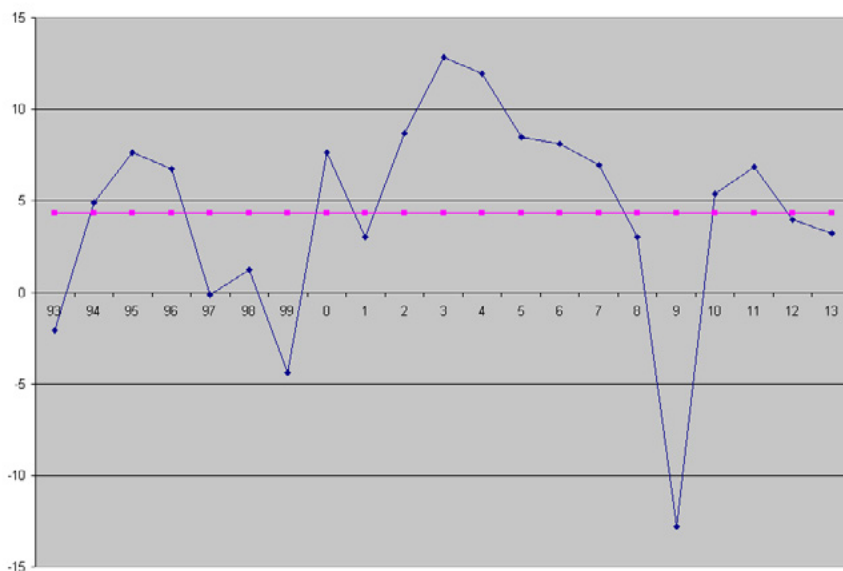
Però dal 2000 al 2012 mentre le quantità esportate raddoppiavano (+100%), quelle importate crescevano di 4,5 volte (+350%). La Russia, pur essendo esportatrice di cereali, non è in grado di far fronte ai

1. "Russia's economy under Vladimir Putin: achievements and failures", *Rianovosti*, 1 marzo 2008, <http://en.rian.ru/analysis/20080301/100381963.html>.

2. Secondo il World Economic outlook del Fmi, a prezzi costanti il Pil russo 1999 era di 22.558,87 miliardi di rubli. Nel 2013 era di 43.441,04 miliardi di rubli costanti, essendo cresciuto del 92,57%. I dati per il Pil pro capite erano 153.566,15 rubli costanti nel 1999 e 303.935,47 rubli costanti nel 2013, con una crescita del 97,92%. I tassi di crescita composti annui erano poi 4,79 (Pil) e 5 (Pil pro-capite).

suoi bisogni alimentari (importa il 40% del cibo) e nemmeno al suo fabbisogno di medicinali (ne importa più della metà).

FIGURA 3 - I TASSI DI CRESCITA DELL'EXPORT RUSSO (A PREZZI COSTANTI)



NOTA: LA LINEA ORIZZONTALE RAPPRESENTA IL TASSO MEDIO DEL PERIODO.

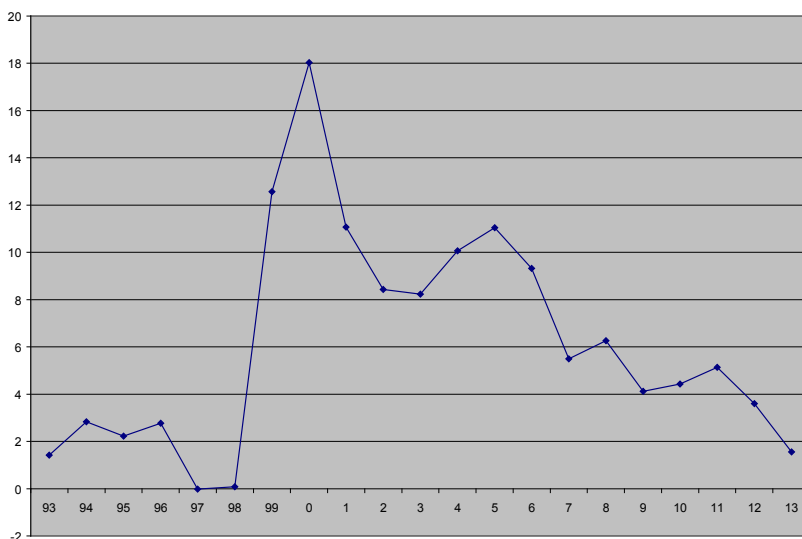
FONTE: ELABORAZIONI DELL'AUTORE SU DATI FMI.

In generale la Russia importa manufatti. Così dal 2001 il saldo commerciale russo è stato sempre positivo, ma in misura via via minore. Se analizziamo il saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti russa³, osserviamo che dal 2000 in poi il saldo è peggiorato di circa lo 0,88% all'anno. Era circa il 18% nel 2000 e l'1,6% nel 2013, si prevede

3. Detto saldo include con segno positivo tutto quello che la Russia riceve grazie alle sue esportazioni, grazie al lavoro e al capitale russo che operano all'estero e grazie ai doni che riceve dall'estero e, con segno negativo, tutto ciò che importa, i redditi dei lavoratori e capitali stranieri che operano in Russia e i doni che i russi fanno al resto del mondo.

un 1,3% nel 2014⁴. Ciò non può non essere fonte di preoccupazione per il governo russo. Questo è ancor più vero se si tiene conto dei conti pubblici.

FIGURA 4 - IL SALDO DELLE PARTITE CORRENTI DELLA BILANCIA
DEI PAGAMENTI RUSSA IN % AL PIL



NOTA: IL SALDO DI QUANTO INCASSA MENO
QUANTO PAGA LA RUSSIA NEGLI SCAMBI CON IL RESTO DEL MONDO.

FONTE: ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI FMI.

Dal 2008 in poi le famiglie hanno fatto meno affidamento sui salari, da sempre comunque la loro entrata principale, e più su trasferimenti pubblici, cioè pensioni e sussidi pubblici di assistenza, che ovviamente allo stato costano. I trasferimenti nel 2008 rappresentavano appena il 13% delle entrate delle famiglie, mentre nel 2012 rappresentavano il 19% di esse. Dal 2000 in poi i redditi da lavoro dipendente hanno ripreso il loro ruolo preponderante tra i redditi delle famiglie, mentre i redditi da

4. Per i dati prima del 2014 la fonte è il *World Economic Outlook* del Fmi, per il 2014 la fonte è il sito dell'Economist <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21602707-trade-exchange-rates-budget-balances-and-interest-rates>, consultato il 25 maggio 2014.

lavoro autonomo han perso di peso relativo. Passata la crisi dovuta alla transizione, i redditi da lavoro tornano a essere importanti, come già lo erano in epoca sovietica.

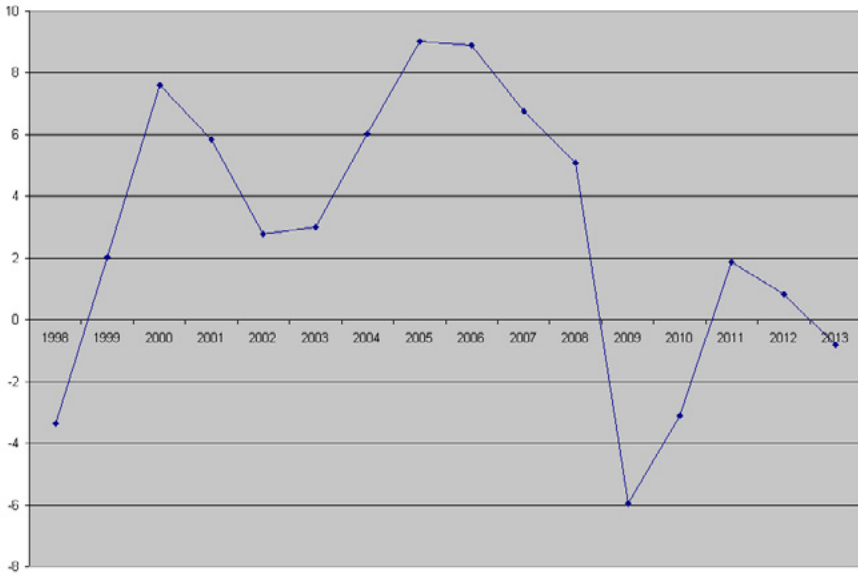
Putin è riuscito a far aumentare notevolmente i beni a disposizione delle famiglie russe. Ha ottenuto ciò grazie a sostanziosi aumenti delle pensioni⁵ e dei salari di insegnanti, personale sanitario, militari e pubblici dipendenti in genere, tutte categorie che tra il 2002 e il 2011 hanno avuto aumenti salariali superiori alla media. Detti aumenti hanno consentito che la spesa delle famiglie potesse aumentare di circa il 90% tra il 2002 e il 2010. I russi si sono nutriti di più e meglio. Il consumo calorico pro-capite è passato da 2480 Kcal al giorno nel 2003 a 2650 nel 2010. La spesa per alimenti, pur essendo la più importante, circa il 30% del bilancio familiare, ha preso sempre più peso, chiaro segno di un maggiore benessere. Pur in presenza di un'inflazione a due cifre, il potere d'acquisto delle famiglie, sotto Putin ha avuto un trend sempre in crescita.

Putin ha beneficiato della forte crescita dei prezzi delle materie prime, soprattutto energetiche, per distribuire redditi alle famiglie, accrescendo il loro potere d'acquisto, garantendosene il consenso e il sostegno elettorale. Il punto debole di questo sistema è stato quello di non basarsi su una corrispondente crescita reale della produzione, soprattutto di non basarsi su una diversificazione dei settori produttivi. La Russia era e rimane un paese dipendente dal settore produttore di materie prime. In questo settore la Russia non è peraltro riuscita a investire massicciamente in nuove tecnologie.

Questo settore è dipendente dall'andamento fortemente ciclico dei prezzi mondiali e occupa relativamente pochi addetti. Molto di quello che si è potuto distribuire è stato ottenuto grazie ai forti aumenti dei prezzi del petrolio e delle altre materie prime.

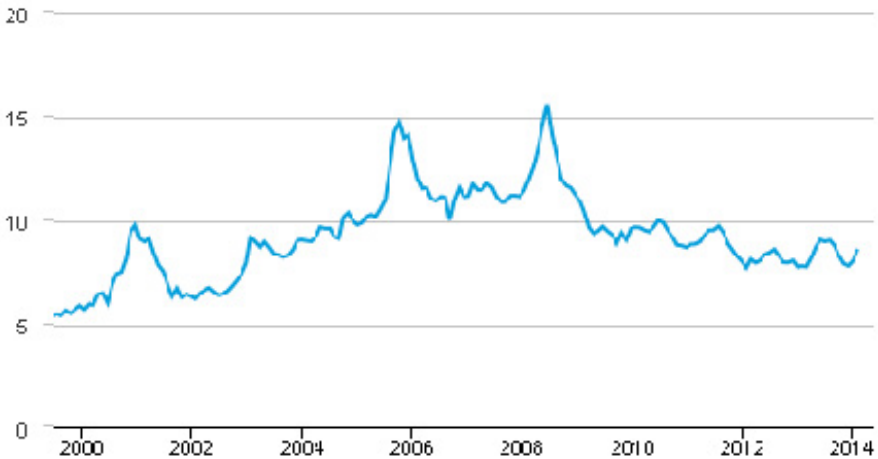
5. *Nezavisimaja Gazeta*, 3 febbraio 2014, http://www.ng.ru/economics/2014-02-03/1_pensii.html.

FIGURA 5 - IL BILANCIO DELLO STATO RUSSO (INTERESSI SUL DEBITO ESCLUSI).



FONTE: ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI FMI

FIGURA 6 - IL PREZZO DEL GAS NEGLI USA



NOTA: COME SI PUÒ OSSERVARE I PREZZI DEL 2014 SONO SIMILI A QUELLI DEL 2004.

IL PREZZO DEL GAS DOPO LA CRISI DEL 2009 NON SI È PIÙ RIPRESO

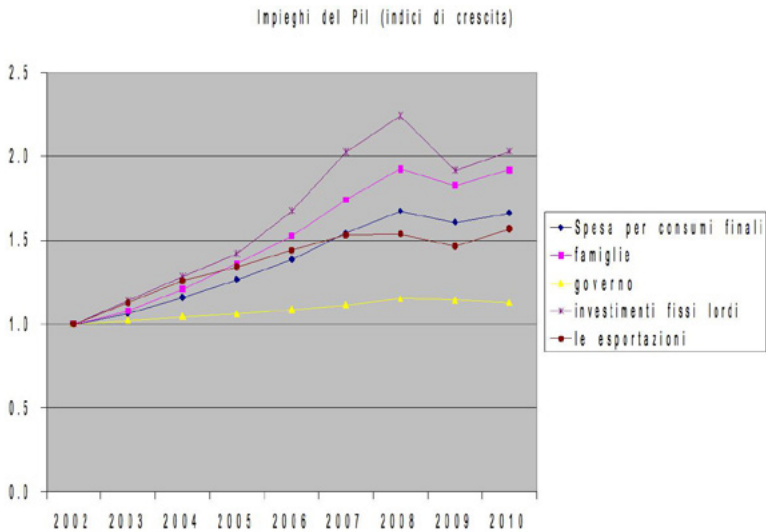
FONTE: US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION.

Ora però non sembra che i loro prezzi vogliano crescere ulteriormente. Si tenga anche conto che negli ultimi anni il prezzo del gas naturale sul mercato libero si è staccato da quello del petrolio e non si è più significativamente ripreso dopo la crisi del 2009.

I russi si sono abituati all'idea che avere Putin al potere corrisponda ad avere continui aumenti di salari, maggiori pensioni, accresciuto potere d'acquisto e consumi. Uno studio del 2012 metteva in evidenza come il bilancio della Federazione Russa potesse essere in pareggio solo con un prezzo internazionale del petrolio superiore ai 117 dollari al barile⁶.

Nel 2014 si prevede un modesto deficit pubblico pari a circa lo 0,4% del Pil russo.

FIGURA 7 - VARIAZIONI NEI TIPI DI IMPIEGO DELLE RISORSE DISPONIBILI



FONTE: ELABORAZIONI DELL'AUTORE SU DATI DEL SERVIZIO FEDERALE STATALE DI STATISTICA.

Molti paesi industrializzati sarebbero ben lieti di avere un deficit pubblico tanto modesto (gli Usa hanno deficit del 2,9%, il Regno

6. K. Galouchko, *Russia must cut Break-Even Oil Price to \$80*, *Citigroup Soup*, 14 giugno 2012, <http://www.bloomberg.com/news/print/2012-06-14/russia-must-cut-break-even-oil-price-to-80-citigroup-says-2-.html>.

Unito del 5,4% e il Giappone dell'8,1%⁷), il confronto però non sarebbe corretto. La Russia è un paese esportatore di materie prime energetiche e in questo momento (maggio 2014) il petrolio è a prezzi relativamente alti intorno ai 100 dollari al barile. Basterebbe una modesta riduzione del prezzo del petrolio per mettere il bilancio pubblico russo in serie difficoltà. Ancor più, c'è scarso spazio per sostanziosi aumenti salariali e delle pensioni. Quello che finora è stato il fondamentale strumento per la creazione del consenso viene meno. Diviene necessario creare consenso su basi diverse, non monetarie, ideali, quali possono essere l'orgoglio di essere russi.

3.2 L'Ucraina e la scelta economica tra Europa e Russia

Per l'Ucraina la prospettiva di poter liberamente commerciare i propri prodotti in tutto il mercato unico europeo, di poter avere cittadini che entrano nell'UE senza aver bisogno del visto e infine di aderire all'UE sarebbe stata allettante. A onor del vero, va detto che la proposta UE del 2013 era assai più limitata: si limitava a un trattato di "Associazione"⁸ che implicava fundamentalmente libero scambio dei beni e adozione di molta normativa UE. Ma anche questa limitata offerta presentava aspetti interessanti per tutte le regioni ucraine, soprattutto per quelle economicamente più rilevanti, per lo più abitate da popolazione russofona e che alle precedenti elezioni presidenziali avevano votato in maggioranza per il deposto presidente Janukovič. Una possibilità per loro di vendere il proprio prodotto nel mercato UE, di gran lunga più grande e ricco del mercato che potrebbe derivare dall'Unione doganale tra Russia, Kazakistan, Bielorussia, Armenia e Ucraina.

A frenare però dirigenti e maestranze delle imprese di Charkiv, Donetsk e Luhansk vi sono anche considerazioni economiche solidissime. Oltre

7. <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/2160184-2-trade-exchange-rates-budget-balances-and-interest-rates>

8. Information on the EU-Ukraine Association Agreement, European Union External Action, http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/140912_ukraine_en.htm

ai cereali, l'Ucraina esporta metalli e prodotti metallici come trattori, aeroplani, macchinari prodotti in larga misura in regioni che alle ultime elezioni sostennero Janukovič. Tale produzione, data la natura antiquata ed energivora di molti impianti ucraini, richiede notevolissime quantità di energia, che negli ultimi sette anni è divenuta assai più cara che in passato. Gli impianti dell'industria metallurgica ucraina⁹ oggi devono pagare l'energia a prezzi non solo non sussidiati, ma anche maggiori di quelli internazionali, perciò faticano a essere competitivi. Un accordo con la Russia avrebbe potuto garantire il mantenimento di due importanti riduzioni del prezzo del gas. Nella primavera 2014 l'Ucraina si è invece ritrovata a dover pagare uno dei prezzi più alti: 0,485 dollari per metro cubo, mentre gli altri paesi europei pagano in media 0,380. L'Ucraina paga il 27% in più degli altri paesi europei. A dicembre 2013 il presidente Janukovič aveva trattato una riduzione a 0,2685 dollari al metro cubo, poi venuta meno con la sua destituzione. L'Ucraina inoltre beneficiava di uno sconto di 10 centesimi di dollaro al metro cubo grazie al fatto che affittava ai russi le sue basi a Sebastopoli. Inutile dire che anche questa seconda agevolazione è venuta meno, con l'annessione della Crimea alla Russia. L'Ucraina paga ora un prezzo assai elevato non solo per le sue cattive relazioni con il più grande vicino, ma anche per la sua storia di ritardati e mancati pagamenti delle bollette del gas. Nella primavera 2014 l'Ucraina si ritrova con un debito per gas ricevuto e non pagato per 2,2 miliardi di dollari. I russi inoltre chiedono 11,4 miliardi di dollari per il gas che gli ucraini si erano impegnati a comprare e non hanno ritirato. Mosca ora è sempre più orientata a chiedere pagamenti anticipati¹⁰. Tuttavia la Russia è cauta a tagliare le forniture di gas all'Ucraina così come fece nel 2006 e nel 2009, per vari motivi. Tagliare le forniture all'Ucraina, attraverso la quale passa metà del gas venduto ai paesi UE, avrebbe inevitabili conseguenze per le forniture agli altri clienti europei.

9. Il materiale sugli impianti metallurgici ucraini è tratto da R. Olearchyk, "Fuel price rise compels mills to change", *The Financial Times*, 26 giugno 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4ac3ca48-cf7b-11e2-be7b-00144feab7de.html#axzz349FFO8d1>.

10. N. Buckley, "Kiev's payment record clouds claims of Gazprom bullying", *The Financial Times*, 24 aprile 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/30d6c5be-cac4-11e3-9c6a-00144feabdc0.html#axzz349FFO8d1>.

La Russia in questo momento non ha proprio bisogno che i suoi rapporti commerciali con gli europei clienti del suo gas si deteriorino del tutto. Per sua fortuna, Gazprom¹¹, posseduto al 51% dal governo russo, ha alcuni clienti che non sono attrezzati per comprare sul mercato libero (il cosiddetto mercato “spot”) o altri, come l’Italia, che si sono impegnati a comprare quantità di gas non a prezzo di mercato libero, bensì a un prezzo più alto collegato a quello del petrolio. Questi clienti, che ovviamente farebbero volentieri a meno di comprare una merce, il gas, che potrebbero ottenere a prezzi più bassi, dovranno onorare i contratti, ritrovandosi a dover pagare salate bollette. Una cosa sola potrebbe sollevarli da questa situazione: per esempio un’inadempienza contrattuale, e cioè il caso in cui Gazprom possa non consegnare gas per un periodo prolungato. Resta facile capire come mai Gazprom non intenda tagliare le forniture all’Ucraina, comunque ancora cliente moroso. Si tenga inoltre conto che molto del costo del gas dipende dall’ammortamento delle infrastrutture. In assenza di clienti alternativi, un incasso modesto è meglio di nessun incasso.

L’Ucraina intanto sta cercando di importare gas dall’ovest, tramite la Slovacchia. Devono essere risolti, però, seri problemi legali, può la Slovacchia vendere all’Ucraina gas comprato in Russia? La Russia sta a sua volta cercando di aumentare le vendite di gas alla Cina. Nel maggio 2014 Gazprom ha sottoscritto un’accordo con la cinese Cnpc (China National Petroleum Corporation) per fornirle nell’arco di trent’anni, a cominciare dal 2018, 38 miliardi di metri cubi di gas per un valore di 400 miliardi di dollari. Il contratto pur molto importante è equivalente a circa il 16% dell’attuale export di Gazprom, una percentuale importante, ma comunque ancora modesta. Molti dettagli importanti di questo progetto restano da definire¹². In generale la Russia cerca di espandere il proprio

11. Gazprom nel 2013 ha fatto un utile di 36 miliardi di dollari dando al capitale investito un rendimento del 22%, quando il capitale di Exxon ha reso “appena” l’8%.

12. T. Mitchell, “Gas deal more important to Russia than China”, [ft.com/global/economy](http://www.ft.com/global/economy), 21 maggio 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ade08d2-e0f3-11e3-a93400144feabdc0.html?siteedition=int#axzz32iHDTB22>.

commercio con la Cina che nel 2013 era equivalente ad appena un terzo di quello con l'UE e a un terzo del commercio cinese con gli Usa¹³.

Va detto che proprio gli aumenti del prezzo dell'energia, dalla Rivoluzione arancione del 2004 in poi, hanno indotto dei cambiamenti tecnologici. In alcuni casi si è passati da impianti alimentati con gas importato dalla Russia a impianti che usano carbone polverizzato, estratto localmente, o più efficienti impianti ad arco elettrico.

A Dnipropetrovsk, Interpipe Steel è il nome di un nuovo impianto siderurgico del ricco uomo d'affari ucraino e genero dell'ex presidente ucraino Leonid Kuchma, Viktor Pinčuk; Interpipe Steel è il primo impianto siderurgico costruito in Ucraina negli ultimi quarant'anni. Produce tubi e rotaie. Secondo una banca d'affari di Kiev, l'industria ucraina dell'acciaio nel 2005 consumava 9,6 miliardi di metri cubi di gas (Gmc), ma nel 2012 circa la metà. Ciò in parte è stato causato da una riduzione da 37,7 a 32,2 milioni di tonnellate (-14,32%), ma per il resto è stato effetto dell'aumentata efficienza degli impianti. Nell'impianto Interpipe la spesa per l'energia è stata dimezzata, l'inquinamento ridotto del 60% e il consumo di gas del 90%. La produttività è quadruplicata¹⁴.

Nel 2013, miglioramenti erano in corso negli altri impianti metallurgici del paese. Arcelor Mittal ha investito circa un miliardo di dollari per rinnovare l'impianto di Kryvyi Rih, che aveva acquistato nel 2005 per 4,8 miliardi di dollari. Lì si è ridotto il consumo (gas per tonnellata d'acciaio prodotto) del 18%. Anche il gruppo Metinvest di Rinat Achmetov, che controlla metà della produzione ucraina d'acciaio, sta intraprendendo simili passi, adottando tecnologie più efficienti.

Il forte aumento del prezzo del gas, ha spinto l'industria siderurgica ucraina, prevalentemente ubicata nell'est del paese, ad aumentare la sua efficienza. Nel giro di qualche anno questo processo avrebbe reso la siderurgia ucraina e il paese in generale veramente autosufficiente. L'accelerazione degli eventi politici fa sì che ciò che tra cinque anni

13. K. Hille, "Russia looks east as it seeks to rebalance trade interests", *ft.com/Europe*, 13 aprile 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3035cb28-bb47-11e3-8d4a-00144feabdc0.html?siteedition=intl#axzz32iHDTB22>

14. R. Olearchyk, (2013).

sarebbe stato fattibile (allontanarsi dalla Russia), senza forti traumi economici, oggi suscitati forti apprensioni in coloro che dipendono dalla filiera dei metalli. Si aggiunga che nel 2013 appena un quarto delle esportazioni ucraine erano dirette verso l'UE e più di un quarto di esse erano dirette verso la Russia¹⁵.

Come si può osservare il peso delle regioni orientali e meridionali rispetto all'economia ucraina è notevole. Dopo la capitale Kiev, Donetsk, Charkiv, Odessa e Luhansk rappresentano quattro delle cinque più importanti economie regionali.

Ciò è anche abbastanza vero in termini di reddito pro capite. Delle dieci aree amministrative con il più alto reddito pro-capite solo Kiev (città e campagna), Dnipropetrovsk e Poltava possono essere considerate abbastanza saldamente nelle mani del governo di Kiev, tutte le altre, sono in zone orientali o meridionali.

L'immagine diviene ancora più nitida se si guarda al settore chiave dell'economia ucraina, il manifatturiero.

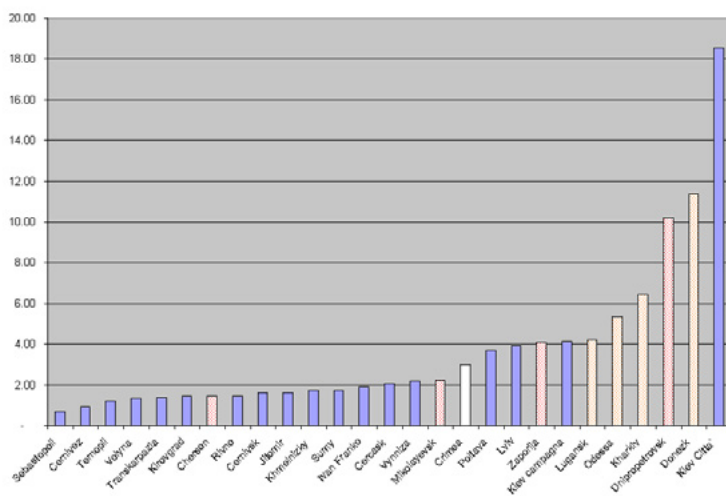
Delle dieci aree amministrative con le più importanti produzioni manifatturiere del paese la prima è Donetsk (21,1% della produzione manifatturiera dell'Ucraina), la terza è Luhansk (7,2%) e la sesta è Charkiv (5,5%). Queste tre regioni insieme a Odessa producevano il 37% della produzione industriale Ucraina nel 2011¹⁶.

Risulta evidente come sia essenziale che ogni governo ucraino tenga in debito conto le necessità e gli interessi di regioni tanto importanti. Non occuparsene non vuol solo dire ignorare gli interessi di importanti elettorati, ma anche porre a rischio la solidità economica del paese.

15. *The Financial Times*, 12 novembre 2013, p. 7

16. Secondo il Servizio Statistico Statale dell'Ucraina le dieci regioni ucraine con maggiore produzione manifatturiera sono (al nome della regione segue il valore percentuale): Lviv 3; Odessa 3,3; Kiev regione 3,6; Poltava 5,1; Charkiv 5,5; Kiev 5,6; Zaporiz'zja 6,6; Luhansk 7,2; Dnipropetrovsk 13,9; Donetsk 21,1.

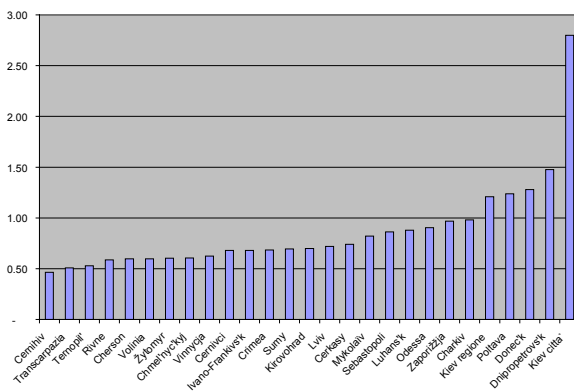
FIGURA 8 - IL PIL DELLE REGIONI UCRAINE



NOTA: IN CHIARO LA CRIMEA E ALCUNE DELLE REGIONI CHE SOSTENNERO JANUKOVICH NELLE ULTIME ELEZIONI PRESIDENZIALI. COME SI VEDE IL PESO ECONOMICO DELLE REGIONI POTENZIALMENTE ANTI-MAIDAN (ES. DONETSK, CHARKIV, LUHANSK) È NOTEVOLE.

FONTE: DATI 2011, ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI DEL SERVIZIO STATISTICO STATALE DELL'UCRAINA.

FIGURA 9 - REDDITO PRO-CAPITE DELLA REGIONE CONFRONTATO CON QUELLO MEDIO NAZIONALE

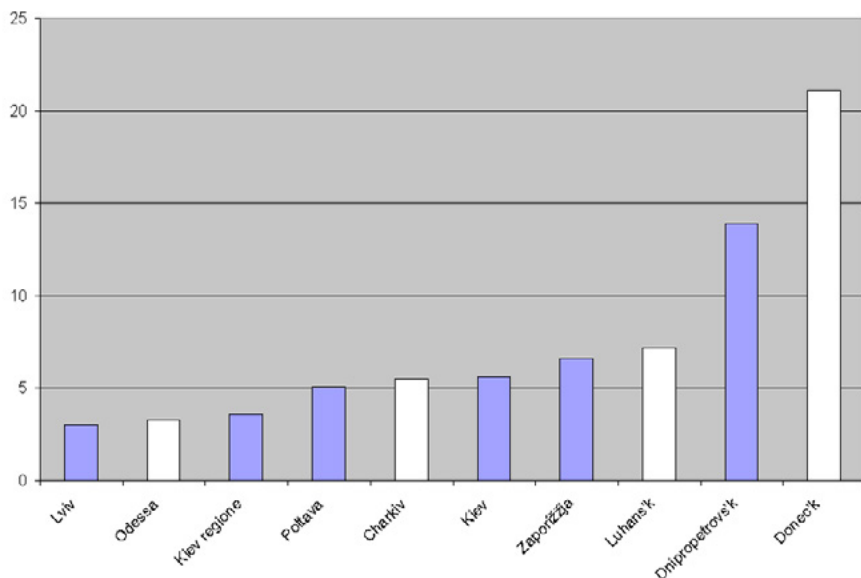


NOTA: LE REGIONI CON REDDITO PRO CAPITE PIÙ ELEVATO SONO QUASI TUTTE NEL CENTRO O NELL'EST DELL'UCRAINA.

FONTE: DATI 2011, ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI DEL SERVIZIO STATISTICO STATALE DELL'UCRAINA.

Oltre la Crimea. Russia contro Europa?

FIGURA 10 - QUOTA CHE LA MANIFATTURA REGIONALE RAPPRESENTA RISPETTO AL SETTORE MANIFATTURIERO TOTALE NAZIONALE



NOTA: IN BIANCO AREE A RISCHIO DI SECESSIONE. TUTTE LE ENTITÀ AMMINISTRATIVE CON GRANDI PRODUZIONI MANIFATTURIERE, SALVO LA REGIONE DI LVIV, SONO NELL'EST O NEL CENTRO DEL PAESE. DONETSK, LUHANSK, CHARKIV E ODESSA SONO ZONE CON FORTI SPINTE SEPARATISTE O FILORUSSE.

FONTE: DATI 2011, ELABORAZIONE DELL'AUTORE SU DATI DEL SERVIZIO STATISTICO STATALE DELL'UCRAINA.

La partita energetica è certo la più importante, ma non l'unica. Come dicevamo l'offerta UE non prevede sostanziale aiuto finanziario, il Fondo Monetario Internazionale (Fmi) concede i prestiti, però pone condizioni. Chiede di ridurre i sussidi pubblici al prezzo dell'energia. Ciò è abbastanza sensato, si tratta di trasmettere il messaggio a imprese e famiglie che l'energia è scarsa e costa cara. Molti economisti suggeriscono di sostenere il reddito delle famiglie più povere invece dell'indiscriminato consumo di energia. Il problema è che il Fmi, prevede i tagli ai sussidi, ma non prevede sostanziali sostegni ai redditi delle famiglie più povere, quelle che verrebbero a soffrire maggiormente per un aumento delle

tariffe di gas ed elettricità. Ciò sarebbe anche voluto. Si tratterebbe di ridurre la domanda interna al fine di stimolare le esportazioni. Il fatto è che per stare meglio l'Ucraina dovrebbe passare da esportatore di cereali, minerali, metalli e in certi casi macchine a esportatore di manufatti e prodotti ad alto valore aggiunto. Un processo del genere richiede anni. L'Ucraina ha certo bisogno di ridurre i sussidi ai prezzi dell'energia, ma non può fare ciò senza un sistema di protezione sociale e l'idea che un complesso processo di ristrutturazione possa avvenire nell'arco temporale di un credito del Fondo si è dimostrata illusoria molte volte in altri paesi. Non stupisce che in ampie regioni del paese il progetto di cambiamento possa incontrare opposizioni.

3.3 Possibili conseguenze economiche dell'acuirsi delle tensioni

Il settore militare industriale¹⁷

Con la fine dell'Urss circa un terzo della sua industria militare rimase in Ucraina, per lo più nelle regioni orientali e centrali.

Dopo l'annessione della Crimea alla Russia, uno dei primi provvedimenti ucraini è consistito nel bloccare le esportazioni di materiale bellico verso la Russia. Questo costituisce il 40% del corposo export ucraino verso la Russia e il 10% dell'export totale ucraino. Esso include i motori per quasi tutti gli elicotteri militari russi (Motor Sič in Zaporiz'ja), gli ingranaggi del cambio per molte navi militari russe, gli aerei Antonov prodotti a Kiev, i missili a medio raggio aria-aria R-27, i missili intercontinentali SS-18 (a Dnipropetrovsk) e vari altri componenti per le forze armate e il settore aerospaziale russo.

Risulta abbastanza evidente come per la Russia sia molto problematico pensare a un'Ucraina nell'orbita Nato e come oggi essere in conflitto con l'Ucraina sia percepito come un problema. Si capisce anche come mai nel

17. Questa sezione è basata su J. Cienski, "Dependence on air force engine plant worries Russia", *The Financial Times*, 21 aprile 2014, p. 3.

complesso militare industriale russo molti abbiano chiesto l'annessione dell'Ucraina orientale.

Gli interessi occidentali

Finora i paesi occidentali che hanno notevoli interessi con la Russia (Germania, Italia, Francia e Regno Unito) si sono dimostrati restii a imporre severe sanzioni economiche. Il governo francese deve consegnare alla Russia due navi da guerra porta elicotteri Mistral. La Société Générale ha già contabilizzato perdite per 525 milioni di euro sul valore dei suoi investimenti in Russia, un mercato che comunque continua a ritenere il suo secondo più importante, la chiave per il suo sviluppo futuro. Il produttore danese di birra Carlsberg vende il 40% della sua produzione in Russia. Imperial Tobacco e British American Tobacco hanno problemi simili. Nessuno parla di ritirarsi dalla Russia, ma sono in sofferenza.

Le imprese petrolifere sono spesso molto esposte. La britannica BP nel 2013 ha guadagnato 2,2 miliardi di dollari grazie alla quota (20%) che possiede in Rosneft. Eni, pur essendosi liberata della sua partecipazione nei progetti nell'artico russo, continua ad avere partecipazioni in Novatek e Rosneft. Statoil, Total, Shell ed Exxon Mobil hanno tutti significativi interessi in Russia. L'ex cancelliere tedesco Gerhard Schröder è presidente della società Nord Stream, che porta in Germania il gas russo attraverso il Baltico.

I mercati finanziari e immobiliari britannici fanno affidamento su cospicui investimenti russi.

Le sanzioni

Fino alla primavera 2014 le sanzioni occidentali sono state più simboliche che reali. Sono state colpite alcune alte personalità politiche e manageriali (tra gli altri, ad esempio, l'amministratore delegato di Rosneft, Igor Sečín, vicinissimo a Putin; il rappresentante del presidente

russo in Crimea, Oleg Belavancev; il Ceo di Rostec Corporation, Sergej Čemezov; il vice-primo ministro della Federazione Russa, Dmitrij Kozak; il generale Evgenij Murov; il capo della Commissione Esteri della Duma, Alexej Puškov...), alcune società ritenute collegate al presidente Putin (la SMP Bank, la Bank Rossjaa, il gruppo Volga, Transoil, Aquanika, Sachatrans, Avia Group, Stroytransgaz Holding, Abros Investment Co...) e i contratti futuri per l'export di tecnologia militare e si sono invitate le imprese occidentali a non partecipare a forum d'affari tenuti in Russia. Alcune banche occidentali hanno comunicato ai debitori russi che non rinnoveranno loro i crediti in scadenza. La Vnešeconombank non si è vista rifinanziare un debito di 2,45 miliardi di dollari. Normalmente in questi casi deve intervenire la Banca centrale russa a fornire il denaro mancante. Le banche occidentali che fanno affari con la Russia temono di divenire esse stesse destinatarie di sanzioni dall'Occidente.

Forse casualmente, o forse no, è stato arrestato a Vienna e rimesso in libertà su cauzione Dmitrij Firtaš, un miliardario ucraino che si suppone avesse ottimi legami con Putin e il suo entourage. In passato la Russia impose all'Ucraina di comprare il gas russo con la mediazione di Firtaš, creando enormi utili per quest'ultimo.

Sempre in materia di gas la Commissione Barroso nel 2014 sembrava orientata a non concedere deroghe al principio che i gasdotti vanno aperti al gas dei concorrenti. Questo principio, se rispettato, ridurrebbe di molto il valore commerciale del costruendo gasdotto South Stream, un progetto da 15-16 miliardi di euro in cui oltre alla russa Gazprom sono coinvolti diversi paesi UE, tra cui l'Italia. Fino al 50% del gas trasportato nel gasdotto potrebbe non appartenere a Gazprom. In un altro momento la Commissione avrebbe anche concesso una deroga, come pare volesse fare per il gasdotto sotto il Baltico, Nord Stream. Pare però che il 2014 non sia considerato il tempo in cui Bruxelles possa fare sconti a Mosca.

Visa e Mastercard hanno smesso di operare con alcune banche russe e ora il governo russo sta cercando di creare un sistema russo di carte di

credito, possibile, ma che comunque richiederà dai sei mesi a un anno di lavoro. Si tratterà di carte in uso in Russia e in pochi altri paesi.

Nel maggio 2014 le sanzioni vere restavano più una minaccia che una realtà. È anche vero che molte operazioni finanziarie russe sono piuttosto opache. Una semplice rigorosa applicazione di norme antiriciclaggio sarebbe di per sé in grado di arrecare danni considerevoli alla Russia¹⁸. Un passo ben più grave sarebbe sospendere la partecipazione delle banche russe al sistema Swift di pagamenti internazionali. Ciò renderebbe l'attività internazionale delle imprese russe assai difficile, se non impossibile.

Il primo ministro Medvedev ha raccomandato di costruire un'economia meno dipendente dall'estero. Da vedere quanto ciò sia possibile.

È vero che la Russia dovrebbe sviluppare il settore manifatturiero, ma non si sa come potrebbe finanziare questo sviluppo se si riducessero le entrate dal settore energetico. La Russia ha sì 486,1 miliardi (marzo 2014) in riserve di valuta estera, ma ha anche 732 miliardi di dollari di debiti¹⁹ con l'estero e quindi può trovare difficile rifinanziarli con risorse interne.

Nell'aprile-maggio 2014 Standard & Poor's ha portato il rating del debito russo a BBB-, un grado sopra quello di *junk* (spazzatura); i rendimenti sono passati dal 7,66% al 9,31%. In questo contesto il Ministero delle Finanze ha deciso di non prendere denaro a prestito tramite emissioni di titoli. Con un petrolio a 110 dollari al barile la Russia può finanziare il suo fabbisogno. Evidentemente però la situazione non è molto stabile, dipendendo da un fattore fuori dal controllo russo.

La Russia ha da anni un sostanziale problema di fuga dei capitali; nei casi migliori i capitali russi vanno all'estero, per esempio a Cipro, si

18. R.Kahn, "Putin's Lehman Moment – Why Sanction Will Work in Russia", *Foreign Affairs*, 10 aprile 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141123/robert-kahn/putins-lehman-moment>.

19. A. Åslund, "Russia Is in No Economic Shape to Fight a War", *The Moscow Times*, 22 aprile 2014, <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/russia-is-in-no-economic-shape-to-fight-a-war/498728.html>.

“travestono” da capitali esteri e ritornano in Russia come Investimenti diretti esteri. Questo spiega, per esempio, il grande interessamento russo alla crisi finanziaria cipriota del 2013: si trattava di salvare i capitali russi. Nella primavera del 2014, in presenza di alcune modeste sanzioni occidentali e per il timore di altre più sostanziali in arrivo, il fenomeno si è accentuato. L'ex ministro delle Finanze, Aleksej Kudrin, prevede una fuga di capitali per circa 160 miliardi di dollari nel 2014. Il governo russo sa che la sua popolarità dipende anche dalla stabilità del cambio e da un'inflazione sotto controllo. Al fine di contrastare la caduta del cambio, governo e banca centrale hanno cercato di aumentare il rendimento delle attività in rubli, aumentando il tasso d'interesse. Se ciò dovesse protrarsi nel tempo avrebbe però conseguenze negative sugli investimenti e sulla crescita, in difficoltà già nella primavera del 2014. La Russia nel frattempo nel marzo 2014 ha venduto un quinto dei titoli Usa in suo possesso, forse per incassare la valuta necessaria per sostenere il rublo ed evitarne la caduta.

Secondo JP Morgan e la Banca di Finlandia già solo l'incertezza sofferta a marzo avrebbe ridotto di 2 punti il Pil russo rispetto al suo potenziale. Nel primo trimestre 2014 il Pil russo si è ridotto dello 0,5%. Sempre a marzo 2014 la Banca Mondiale ha presentato una previsione secondo la quale il Pil russo sarebbe diminuito nel 2014 dell'1,8%. Altri istituti (Fmi e Institute of International Finance) formulano scenari anche più cupi con cadute del Pil anche più forti²⁰.

La Russia stessa sta pensando a forme di sanzioni verso l'Occidente. La Stazione Spaziale Internazionale funziona e riceve rifornimento da missili russi (MK-33 e RD-180), ma, qualora la Russia decidesse di bloccare la vendita di questi motori di sua fabbricazione, gli Stati Uniti non avrebbero più nessuna possibilità di raggiungerla. La Russia potrebbe inoltre disattivare undici stazioni del sistema di navigazione-localizzazione Gps, attualmente ubicate in Russia.

20. A. Åslund (2014).

Conclusioni

La pressione di Maidan per una forte rottura dell'Ucraina con la Russia non è probabilmente stata ben calcolata. Le regioni più ricche dell'Ucraina, quelle dell'est e del centro potranno trovare assai duro convivere con alti prezzi dell'energia. Questo è vero nel 2014, anche se grazie alle ristrutturazioni in corso, sarebbe stato meno vero nel 2019 o nel 2024. Allora gli impianti ucraini avrebbero potuto raggiungere livelli di efficienza tali da renderli autonomi da sussidi. Quanto oggi presenta grosse difficoltà, tra qualche anno sarebbe stato abbastanza fattibile. Anche la prospettiva di togliere i sussidi ai consumatori ucraini senza tutelare sufficientemente le fasce deboli, potrebbe rivelarsi un boomerang.

La Russia di Putin viene da quattordici anni di forte crescita, fondalmente dovuta alla forte crescita del prezzo del petrolio e difficilmente ripetibile. Il modello di democrazia controllata con forte distribuzione di reddito e benessere tra molte classi sociali, da alcuni anni, diviene più difficile da sostenere. In questo contesto la posizione russa verso l'Ucraina può divenire un ottimo strumento per unificare il paese sotto una causa comune e distogliere l'attenzione dai problemi economici, che si fanno sempre più evidenti.

La reazione occidentale fino al maggio 2014 è stata simbolica e ha colpito la Russia molto lievemente. Solo un inasprimento delle sanzioni e una riduzione del prezzo mondiale del petrolio potrebbero creare seri problemi per la Russia.

4. IL POTERE IN RUSSIA: CONTINUITÀ E TRASFORMAZIONI

di Alessandro Vitale

Il futuro della Russia sarà un grande pericolo per l'Europa e una grande sventura per la Russia stessa se non ci sarà l'emancipazione dell'individuo. Un altro secolo dell'attuale dispotismo distruggerà tutte le buone qualità del popolo russo.

Aleksandr I. Herzen
(*Lo sviluppo delle idee rivoluzionarie in Russia*, 1851).

La crisi ucraina e le vicende che hanno portato all'annessione della Crimea hanno imposto nuovamente un orientamento dei riflettori degli analisti di politica internazionale sul sistema politico della Russia contemporanea. Nei vent'anni seguiti alla disintegrazione dell'Unione Sovietica la Russia "post-imperiale", entità statale-territoriale ritagliata "per differenza" lungo linee amministrative repubblicane nel corso della disintegrazione dell'impero e compagine politica ancora accentuatamente pluri-etnica, ha visto un'evoluzione caotica e convulsa del suo sistema politico, derivato da una lunga fase di restaurazione, iniziata già al termine di quella che può a buon diritto essere definita "Primavera della Russia", durata solo due anni (1991-1993), ma rimasta incapace di trasformare dalle fondamenta il sistema politico. Una restaurazione di lunga durata, quindi, che è approdata, alla fine degli anni Novanta al regime dominato dalla figura di Vladimir Putin e dal suo entourage. Questo sistema politico ha visto la riconquista – da parte degli individui

già in posizione dominante nel regime sovietico o in varia misura eredi funzionali di quello – di posti chiave in tutti i gangli nevralgici del paese. I protagonisti di questo reinsediamento sono stati i membri dei servizi segreti, gli oligarchi legati al potere politico (e da questo favoriti, a spese di quelli riluttanti alla piena sottomissione), l'esercito e la burocrazia: la continuità di quest'ultima, che non ha subito alcuna epurazione e che ha visto nel corso di un ventennio addirittura l'aumento dei suoi quadri, non è del resto un'eccezione nella storia, ma la regola¹. Oggi il 58,3% della classe politica è composta da uomini riconducibili ai servizi segreti².

All'inizio degli anni Novanta si è avuta così una trasformazione della classe politica, ma non una sua sostituzione. La nomenclatura di Partito, all'interno della quale si sono forgiati, nelle lotte intestine, i nuovi esponenti post-sovietici, è diventata una neomenclatura³. L'80% dei quadri precedenti è rimasto nei posti che occupava. La liquidazione del monopolio del Partito sul potere statale ha avuto come effetto non tanto il rafforzamento dei “principi democratici”, come hanno sostenuto per due decenni numerosi *political scientist* americani ed europeo-occidentali⁴, quanto l'assenza di controllo sulla classe politica⁵. Dal 1999 in poi è prevalsa la già largamente affermatasi idea dirigista del potere centrale forte per garantire la crescita economica e del “potere necessario” per dare vita a una “democrazia guidata”, basata sul controllo di un’“autorità efficace” e “mobile”, senza limitazioni imposte da altri poteri, di tipo

1. La trasformazione della classe politica da sovietica in post-sovietica è avvenuta all'interno dei ranghi precedenti. Cfr. G.K. Ascin, Z.D. Lozanskij, S.A. Kravchenko, *Sociologija politiki. Sravnitel'nyj analiz rossijskich i amerikanskich političeskich realii*. MGIMO i Amerikanskij Universitet v Moskve. Izd. Ekzamen, Mosca 2001, p. 407.

2. *Ibidem*.

3. Cfr. O. Krystanovskaja, *Transformacija staroj nomenklatury v novuju rossijskiju elitu*, in *Obsbestvennye Nauki i Sovremennost'*, 1, 1995; G.K. Ascin, Z.D. Lozanskij, S.A. Kravchenko, (2001); D. Lane, C. Ross, *The Transition from Communism to Capitalism? Ruling Elites from Gorbachev to Eltsin*, New York, 1999.

4. R. Sakwa, *Politics in Russia*, in S. White, R. Sakwa, H.E. Hale (eds.), *Developments in Russian Politics*, Palgrave Macmillan, New York 2010, p. 12.

5. Cfr. G.K. Ascin, Z.D. Lozanskij, S.A. Kravchenko, (2001).

sempre più marcatamente cileno⁶, che sappia anche guidare il paese nelle tormentate acque post-bipolari della politica internazionale, nella quale l'immagine della Russia è già riuscita a ottenere negli ultimi anni un'indiscutibile rimonta. Inoltre, una vasta burocrazia cresciuta a dismisura nel lungo periodo di statalizzazione integrale⁷ e legata alle fortune del sistema politico sovietico, ha continuato a gestire i posti che occupava in precedenza, con una struttura informale innervata di rapporti clientelari, limitata mobilità e ricambio generazionale, ulteriormente frenati già negli anni 1993-95⁸.

Il regime politico russo è andato in tal modo consolidandosi, rivitalizzando vecchi apparati, finanziandosi ampiamente con i proventi ricavati dall'esportazione di idrocarburi ed estendendo il controllo (ancora difficile negli anni Novanta) sui mezzi di comunicazione di massa, funzionali alla costruzione pianificata del consenso e alla formazione di un'opinione pubblica orientata verso l'idea di un apparato politico onnipotente, dalla rinnovata vocazione imperiale, capace di ostacolare qualsiasi pericolo di disintegrazione dello stato territoriale (a partire dal Caucaso settentrionale) e di restituire alla Russia lo *status* e il rango internazionali perduti con il collasso dell'impero.

Questo processo è stato favorito dall'estensione del controllo politico sui mezzi di produzione e su tutta l'economia in generale, sfruttando canali e legami già formati nel lungo periodo sovietico e frenando sistematicamente la formazione di una piccola e media impresa, così come di una classe media – il cui embrione era pur andato formandosi

6. Questo modello è stato proposto per la Russia nel 1995-1996 anche in ambienti internazionali, quali inglesi e americani vicini a Bush e operanti attraverso l'International Republican Institute (Iri). Nella fluida situazione russa le forze che hanno spinto verso questa evoluzione sono state molte e fra queste non vanno esclusi i militari.

7. Come noto, la proliferazione burocratica, ancora difficile da ridimensionare, era dovuta principalmente al controllo statale di tutti i settori della vita del paese e di tutte le risorse produttive. La tendenza post-sovietica è stata fino a ora quella verso il consolidamento di una casta ereditaria privilegiata e la sua trasformazione in oligarchia finanziaria strettamente legata al potere politico, che ha cercato di espandersi nell'ultimo decennio.

8. Cfr. G.K. Ascin, Z.D. Lozanskij, S.A. Kravchenko, (2001).

nel periodo delle riforme gorbacioviane della fine degli anni Ottanta: uno strato in seguito protagonista della “Primavera 1991-1993” – utilizzando in particolare la regolamentazione e la tassazione.

Il passaggio da un sistema “amministrato” e a statalizzazione integrale di lunga durata, totalmente pianificato – com’era quello sovietico – a uno “a basso tasso di politicità”, basato su una prevalenza di rapporti contrattuali, di scambio, di mercato e su istituzioni politiche differenti, con un quadro giuridico rinnovato, è stato agevolmente frenato e invertito nel corso di vent’anni e in forme non previste negli anni Novanta, sebbene ci fosse la coscienza del fatto che si trattasse di una trasformazione pressoché unica nella storia⁹. È infatti mancato un processo rivoluzionario integrale, capace di scardinare il sistema dalle fondamenta e di rigenerarlo. L’apparato statale in Russia rimane così il maggiore datore di lavoro, il controllore diretto o indiretto sulla produzione di beni e risorse, il vertice della giustizia e possiede persino un partito (presidenziale) di riferimento, erede evidente del partito unico: Edinaja Rossija (Russia Unitaria).

4.1 La continuità politica nel sistema della Russia post-sovietica

Le strutture sovietiche ereditate dal regime collassato nel 1991 non sono state smantellate, ma solo rimodellate e riadattate. Con il risultato che tutte le questioni da risolvere, per dare alla Russia un sistema politico capace di discostarsi da quello autocratico e sovietico, sono rimaste irrisolte dall’inizio del XX secolo: la formazione di una nuova classe politica con una moderna mentalità anti-autocratica, la costruzione di istituzioni funzionanti, la formazione di un diritto costituzionale efficace ai fini di tamponamento dei ricorrenti rischi di tirannide (superando lo storico *Scheikonstitutionalismus – sham constitutionalism*)¹⁰, la separazione dei

9. Come scrisse Egor Gajdar: «In Russia oggi non si fa la politica, ma la Storia». E. Gajdar, *Gosudarstvo i evolucija. Kak otdelit’ sobstvennost’ ot vlasti i ponysit’ blagosostojane rossijan*. Izd. Norma, Sankt-Petersburg, 1997, p. 3.

10. M. Weber, *The Russian Revolutions*, Polity Press, Cambridge, 1995.

poteri e un sistema di *checks and balances*, una magistratura indipendente dal potere politico, una bilancia fra il potere centralizzato e i diritti delle “periferie”¹¹ con strumenti “federalizzanti” rivendicati ripetutamente nella parte asiatica del paese e in grado di mettere a frutto le immense potenzialità russe, bruciate negli ultimi due secoli, nonché lo sviluppo di quell’embrionale *civil society* che si era andata formando fra il 1881 e il 1914¹².

L’intero paese rimane affetto dalla dipendenza dal potere politico e dai suoi ordini e direttive, che sabotano le riforme: una marcata e macroscopica conseguenza, questa, del regime precedente. Questo aspetto determinante, spiega anche il ricorrente desiderio di una guida forte e la diffidenza verso un sistema meno dipendente dalla politica centralizzata. Il paradosso che colpisce di più nella Russia post-sovietica così è che, nonostante il disastroso risultato della statalizzazione integrale e della concentrazione-centralizzazione del potere dell’intero XX secolo, riappare periodicamente la convinzione nella legittimità dell’azione dello stato in tutti gli ambiti sui quali cerchi di estendere la sua azione, così come dell’aumento inevitabile del suo potere. In Russia si è di fatto potuto mantenere in vita un sistema di gestione basato su abitudini, legislazione e costumi che non hanno subito radicali cambiamenti di fondo. Anzi, l’*habitus* tipico della fase degenerativa del sistema politico si è accentuato proprio nei più macroscopici difetti tipici dello strapotere burocratico, del patrimonialismo e dell’assetto gerarchico-verticale del potere (“democrazia sovrana”, “verticale del potere”, ecc.). Quello russo è rimasto in tal modo un sistema obsoleto, nel quale hanno potuto riaffermarsi tendenze di fondo derivanti dalla lunga fase di costruzione dello stato moderno, ereditato dal modello occidentale (francese e prussiano), ma finalizzato al consolidamento delle premesse autocratiche precedenti, in funzione di etnogenesi

11. R. Sakwa, *Russia, Communism Democracy*, in S. White, A. Pravda, Z. Gitelman, *Developments in Russian & Post-Soviet Politics*, Macmillan Press Ltd, Chatham – London, 1994, p. 297.

12. Sul tema, B.D. Taylor, *State Building in Putin’s Russia. Policing and Coercion after Communism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 204-249.

(l'etnia russa è basata sull'identificazione con l'impero e con lo stato territoriale corrispondente) e di rafforzamento dell'identità imperiale. Di qui anche il successo permanente di formazioni politiche stataliste e autoritarie. Lo stato (imperiale) è, infatti, in Russia fattore di etnogenesi, in assenza di una nozione occidentale di "nazione". Lo stato (in Russia tutto è *gosudarstvennyj* – "statale", a differenza del prevalere dell'aggettivo *national*, soprattutto in Francia) così continua a essere considerato non solo un'entità indispensabile, ma anche benefica, alla quale va concesso un ampio raggio di azione, nonostante tutta la corruzione e i fattori degenerativi, ampiamente sperimentati, che questo ha comportato e continua a comportare. Come ha notato Richard Sakwa, tuttavia, il fine principale della Russia post-sovietica non sarebbe tanto quello della "stabilità", quanto quello della creazione di un nuovo ordine politico, nel senso di *Ordnungspolitik*¹³.

4.2 I fattori interni dell'evoluzione del sistema politico

I fattori interni che condizionano l'evoluzione del sistema politico russo sono dunque di lungo periodo. Quelli dominanti sono la concentrazione-centralizzazione del potere, il tendenziale controllo su tutte le attività extra-politiche, così come la conseguenza, inevitabile, sulla base di queste premesse, dell'espansione inesorabile di un potere politico privo di ostacoli efficaci. La fusione della dimensione politica con quella economica, eredità del sistema sovietico, rimane centrale e dominante. Da questa regola derivano corollari, quali la ricorrente attrazione esercitata da un'economia di comando, lo scarso sviluppo di un *civil society building*, la difficoltà a operare al di fuori della dimensione creata dai monopoli statali, la dipendenza di tutte le attività intermedie e indipendenti dalla dimensione politica, dall'approvazione della classe politica e dalle decisioni di vertice, la tendenza verso l'autosufficienza autarchica, favorita dalle grandi dimensioni del paese. Le conseguenze

13. R. Sakwa, (1994), pp. 287-308 e p. 299.

sono l'elevato livello di corruzione, una costosa burocratizzazione in progressiva espansione, lo sviluppo del parassitismo politico-burocratico, il controllo delle risorse naturali a vantaggio di una ristretta cerchia di persone (che lascia alla popolazione solo le briciole di questo ingente sfruttamento) il freno all'evoluzione civile ed economica del paese, l'arretratezza dei servizi pubblici, la permanenza di forme atomizzanti ed egualificanti degli individui di fronte al sovrano (individuale o collettivo), che già tanto a lungo in Russia hanno devastato la cooperazione sociale.

Fra i fattori interni più "pesanti" che condizionano il sistema politico russo va considerata in particolare l'onda lunga di ricentralizzazione, iniziata già nel 1993¹⁴, che ha bruscamente interrotto la "parata delle sovranità" interne degli anni 1991-92, con la svolta presidenziale dovuta al vantaggio politico guadagnato da El'cin¹⁵ e alla sua possibilità d'imporre un nuovo ordine politico-costituzionale, che non è però riuscita a eliminare, ma anzi ha acuito, nella cosiddetta "transizione", l'incertezza del quadro istituzionale e le difficoltà dell'*institutional building*¹⁶. Quello russo può essere definito un "sistema federale abortito". La ricentralizzazione intervenuta pur dopo tre anni di progetti costituzionali di creazione di una federazione sul modello occidentale e a seguito della completa dimenticanza del lavoro delle commissioni di giuristi incaricate di riformare il sistema in senso federale, ha determinato la continuazione di un rigido sistema di rapporti centro-periferia, che non si è mai trasformato in un sistema federale¹⁷ nel quale prevalgano *intergovernmental relations* non-centralizzate sul modello, ad esempio,

14. Nel dicembre del 1992 il Parlamento aveva abrogato i poteri concessi a Eltsin, fra i quali vi era quello di controllo diretto sugli amministratori locali. Con il 1993 inizierà l'onda lunga in senso contrario.

15. M. McFaul, "Russian Democracy: Still Not a Lost Cause", *Washington Quarterly*, Winter 2000, p. 162.

16. Cfr. J.B. Dunlop, *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*, Princeton University Press, Princeton, 1995, p. 303.

17. Cfr. C. Ross C. *Reforming the Federation*, in S. White, R. Sakwa, H.E. Hale, (2010), p. 152.

americano.¹⁸ La centralizzazione fiscale, l'interventismo del Cremlino e la continua riconduzione all'obbedienza di qualsiasi dissenso regionale, mediante il controllo amministrativo centralizzato, testimoniano la presenza di un'*antifederal policy*¹⁹ del tutto incompatibile con il principio federale.

Nella Russia post-sovietica si ha, infatti, un'evidente continuità della concezione russa e sovietica unitaria del potere, che modella incessantemente l'ordinamento. La *Rossija edinaja i nedelimaja* (la Russia unitaria e indivisibile) influenza con la sua onnipresenza la politica interna e quella estera del paese. Questo principio è il derivato dell'azione di una frazione di classe politica centralista e unitarista che, enfatizzando l'importanza dell'"unità del sistema del potere statale", dell'"unità e integrità politico-territoriale della Russia", della centralizzazione dell'attività economica e dell'"unitarietà dello spazio economico" – tutti temi dettati dalla paura di una probabile disintegrazione della Russia post-sovietica e della sua sovranità territoriale unitaria²⁰ – è riuscita a imporre il modello di un potere centralizzato e di un esecutivo forte, di stampo presidenziale, grazie anche all'uso strumentale della Corte Costituzionale, che ha bloccato in una rigida struttura unitaria lo sviluppo politico della Russia.

La figura del presidente "governante" è diventata così l'espressione dell'unità-indivisibilità del potere nello stato (ritenuta l'unica possibilità per governare l'immenso paese), che è servita a rafforzare gli elementi di verticalizzazione. Il presidente è passato da "coordinatore" dei rapporti

18. Cfr. R. Sharlet, "The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics", *Publius. The Journal of Federalism*, vol. XXIV, n. 2, 1994, pp. 115-127. Si veda anche B.D. Taylor, (2011), pp. 112-155.

19. Cfr. C. Ross, (2010), p. 170.

20. Su questa possibilità latente rimando a C.M. Santoro, (a cura di) *Nazionalismo e sviluppo politico nell'ex Urss*. ISPI – SPAI, Milano 1995 e a A. Vitale, *Nazionalità, nazionalismo e sviluppo politico in Russia e nelle Repubbliche Baltiche*, ISPI, Milano 1993; Idem, "Le prospettive di disintegrazione della Federazione Russa e le possibilità di collasso dello Stato territoriale", *Futuribili*, n. 1-2, 1996, pp. 63-80; Idem, "L'evoluzione dei rapporti interetnici nello spazio ex-sovietico", *Futuribili*, n. 1-2, 1998, pp. 257-275.

centro-periferia – che di per sé escludono l'esistenza di una federazione²¹ – a essere l'“unico gestore” di quelle relazioni, dirette dall'alto. Non solo l'ordinamento continua a mantenere un'unica fonte di potere (e quindi si ha solo una struttura federale apparente), ma il presidente è collocato in una posizione sovraordinata rispetto agli altri poteri²², con un enorme sovraccarico di compiti (funzioni normative, esecutive, di controllo e d'indirizzo), dato che anche il governo è finito sempre più nell'orbita presidenziale quale organo “promanante” dal presidente e che l'amministrazione presidenziale (erede del *Presidium* sovietico), ha finito per diventare una sorta di “governo parallelo”. Non solo, ma il presidente è rimasto spesso tributario delle frazioni di classe politica e degli interessi organizzati che gli hanno fornito il loro appoggio, a differenza dei concorrenti (oligarchi) spazzati via dall'azione presidenziale. L'attività presidenziale viene ammantata di giustificazioni morali, giuridiche e basate sul “bene pubblico”. Si tratta però di un'immagine mitica e non corrispondente alla realtà, dato che gli oligarchi prosperano anche nella cerchia presidenziale (ad esempio quelli di Gazprom, quelli delle ferrovie e dell'elettricità), provengono anch'essi dalla *nomenklaturnaja privatisatsija*, che non viene rimessa in discussione e sono non meno agguerriti e determinati di quelli “indipendenti”, mentre possono accedere al potere centralizzato, ai suoi falchi (i *siloviki*, gli uomini “forti” dei Ministeri e dei Servizi) e ai suoi strumenti, molto più potenti di quelli dei quali possa disporre qualsivoglia altra mafia “indipendente” e/o “privata”. Infatti essi, una volta eliminati i concorrenti anche sul piano politico e considerando la politica come uno strumento per i loro affari, si trovano la via aperta e piena libertà di movimento. L'équipe di potere che attornia il presidente, mentre gestisce gli affari del paese, lavora anche per proprio conto, rafforzando le proprie strutture finalizzate ad

21. Cfr. D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press - University Press of America, 1987; L.M. Bassani, W. Stewart, A. Vitale, *I concetti del Federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995.

22. Sulla questione complessa del “semipresidenzialismo russo”, si veda M. Ganino, *Dallo Zar al Presidente. Ricostruzione del modello di governo della Russia fra trasformazioni costituzionali e continuità*, Libreria Universitaria Cuesp, Milano, 1999, pp. 155-171.

accrescere il proprio potere politico e la ricchezza da quello derivante, mediante spoliazioni ed espropri a favore della propria clientela e dei propri sostenitori. Da questo quadro composto da consorterie è poi scaturito un *Gesetzstaat* esasperato, uno “Stato della legislazione”, apertamente teorizzato da Putin come “dittatura della legge”, ma totalmente diverso da un “*pravovoe gosudarstvo*” (stato di diritto) e con marcati aspetti autoritari²³ che tendono a sfociare in aperto assolutismo e perfino, di recente, in manifestazioni “proto-totalitarie” (controllo sulla vita civile, estensione dell’asservimento dei mezzi di comunicazione di massa, ecc.). In parte questa struttura corrisponde alla tipologia di regime autoritario (post-totalitario) fornita negli anni Settanta da Juan Linz: 1) un pluralismo politico limitato (più tollerato che riconosciuto); 2) l’assenza di un’ideologia elaborata, complessa e propulsiva (ma la presenza di una caratteristica mentalità che orienta l’azione politica); 3) l’assenza di una vasta e intensa mobilitazione politica, in presenza di una vasta apatia; 4) l’esercizio di un potere supremo entro limiti formali mal definiti, ma di fatto agevolmente prevedibili²⁴. In effetti, la “tentazione autoritaria”, sempre latente in Russia, sembra seguire questo schema.

Nell’analisi dei fattori interni che condizionano l’evoluzione del sistema politico russo non si è tuttavia tenuto conto soprattutto di una regolarità profonda del “politico”: ossia della tendenza del potere ad auto-accrescersi indefinitamente e a espandersi, una volta insediatosi, laddove non incontri ostacoli. Sembra infatti quasi che il potere obbedisca a una sorta di “legge di gravità”, che fa sì che esso tenda a dilagare, concentrandosi a occupare tutti gli ambiti disponibili e occupabili, e ad assolutizzarsi, in assenza di ostacoli in grado di arrestarne l’espansione. Ogni potere tende ad ampliare il proprio ambito e punta a occupare

23. N. D. Nel’son, I.Ju. Kuzes, “Gruppy interesov i politicheskij srez Rossiiskich ekonomicheskich reform”, *Polis. Politicheskie Issledovanija*, vol. 6, 1995, pp. 81-86.

24. J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, in F.I. Greenstein, N.W. Polsby (a cura di), *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1975, vol. III. La Corte Costituzionale russa ha accettato un’accezione molto ampia dei poteri del capo dello stato, consentendo al presidente di stabilire, secondo il modello verticistico e gerarchico *Kompetenz-Kompetenz*, le proprie competenze. Cfr. M. Ganino (1999), p. 150.

anche l'ultima nicchia libera²⁵. Non c'è opera rilevante della storia delle dottrine politiche che non contenga considerazioni sulla tendenza del potere politico ad autoaccrescersi. È indubbio che tutto questo sia legato a filo doppio allo sforzo immane che in Russia viene fatto per completare un passaggio (alquanto problematico e dall'esito quanto mai incerto) dalla dimensione imperiale a quella dello stato territoriale nazionale moderno.

4.3 I fattori "esterni" che influenzano il sistema politico

I fattori esterni che influenzano e condizionano l'evoluzione del sistema politico russo sono, come noto, quelli derivanti dalla condizione post-imperiale di un paese erede di una lunga storia di dominio imperiale e di perdita repentina di questa stessa condizione, unitamente alla caduta dello status di superpotenza. Senza tener conto di questo aspetto è impossibile comprendere l'evoluzione del sistema politico. Essa, infatti, è vista da vent'anni dalla classe politica russa, che ha ripreso il controllo delle principali leve del potere, come un'"ingiustizia storica" voluta e provocata da altre potenze. L'intero orientamento del sistema politico interno e il rafforzamento del ruolo che il potere politico gioca nella dimensione domestica, dipende in gran parte dalla finalità primaria della riconquista del terreno perduto in campo imperiale e in merito allo *status* internazionale del paese. In particolare, gioca un ruolo determinante il vecchio complesso dell'accerchiamento, acuitosi nel periodo degli allargamenti delle istituzioni euro-occidentali alla fascia occidentale delle Repubbliche indipendenti ex sovietiche (Repubbliche baltiche) e con i recenti tentativi georgiani e ucraini di allacciare rapporti stabili con quelle istituzioni politico-militari e di difesa, in prospettiva di un partenariato, divenuto possibile dopo l'iniziativa del 2009 di Polonia e Svezia in questa direzione.

La linea di "sganciamento" delle repubbliche ex sovietiche dalla Russia, che va oggi dal Baltico al Mar Nero e che viene percepita come una "fascia d'estromissione" della Russia, genera una permanente inquietudine che

25. W. Sofsky, *In difesa del privato*, Einaudi, Torino, 2010, p. 14.

ha già prodotto, per reazione, un intervento in Georgia e la reazione nei confronti del *regime change* in Ucraina. È chiaro che l'insoddisfazione per ulteriori intromissioni nello spazio eurasiatico, considerato "di pertinenza geopolitica" dell'ex centro imperiale, ha una funzione determinante nel compattare il sistema politico interno, visto come funzione della politica estera del paese bicontinentale. Il complesso dell'accerchiamento è, infatti, molto radicato sia nella classe politica russa che nella popolazione in generale, influisce profondamente sulle scelte della politica europea della Russia e funziona da agile strumento per guadagnare il consenso ogni volta che viene stimolato. Esso è parte integrante dell'immaginario politico-strategico permanente e funziona da catalizzatore, soprattutto in una fase come quella contemporanea, contrassegnata dagli evidenti processi di erosione della stabilità interna di un paese che incomincia a essere lambito dalla crisi economico-finanziaria mondiale e che a questa non è in grado di opporre gli strumenti efficaci di un'economia sana, data la prevalente attenzione alle risorse naturali e, come in epoca sovietica, solo all'industria funzionale all'economia dirigista e ai proventi che arricchiscono oligarchie corporate e ristrette. Lo stato inoltre utilizza ancora strumenti di freno alla crescita economica (la concessione di licenze, di approvazioni spesso arbitrarie, l'ipertrofia dei controlli) e in tal modo continua a "mangiarsi" il potenziale produttivo accumulato, senza riprodurlo.

La ricerca del consenso interno stimola pertanto l'uso della dimensione esterna (soprattutto quella del *near abroad*), sempre più raffigurata in termini di minaccia (minoranze russofone, "sindrome dell'accerchiamento", ecc.), come strumento di compensazione (efficace soprattutto nel portare sulla propria linea i ceti più svantaggiati e le regioni più periferiche) e per produrre compattazione all'interno. L'eterno strumento della "guerra polarizzante" e della proiezione dell'ostilità all'esterno della compagine politica, al fine di produrre consenso e coerenza interni, è particolarmente evidente nell'influenza che i fattori esterni esercitano sulla politica interna della Russia post-sovietica²⁶. A

26. Non va tuttavia dimenticato che questo strumento non è operante sempre e ovunque. Lo dimostrano le ricerche sulla cooperazione diretta e volontaria, per

questo elemento, che potrebbe essere definito “*imperial-social conservatism*”, va aggiunto l'autentico terrore che la classe politica russa nutre nei confronti di rivolgimenti interni nelle repubbliche indipendenti dell'ex Impero, dato che quei rinnovamenti potrebbero stimolare rivendicazioni interne e il collasso del regime russo. Questo fattore “esterno” infatti, si riverbera direttamente o indirettamente in modo estremamente agevole sulla politica interna della Russia, favorito dal fatto che a possibili nuove libertà politiche e civili potrebbero accedere all'esterno della Russia anche minoranze russofone ormai cittadine di altri stati, che possono dotarsi di mezzi di comunicazione di massa indipendenti e di una stampa che usa la lingua russa. Il controllo sulla dimensione ex imperiale pertanto diventa una priorità assoluta per i titolari del potere a Mosca e a questa subordina l'intera politica interna, seguendo una costante già manifestatasi nella storia del periodo zarista e in quella sovietica, nonché una regolarità inesorabile della politica in generale. Tale controllo significa anche un recupero del ruolo nello spazio eurasiatico, visto come rifiuto di una marginalizzazione e di una riduzione a potenza regionale.

4.4 L'evoluzione del sistema politico durante e in seguito alla riconquista della Crimea

La politica condotta nei confronti del *near abroad*, giunta a forme accelerate di attivismo, come nel caso dell'Ucraina e della riconquista della Crimea, ha favorito lo sviluppo di processi e di tendenze che erano latenti nella politica interna della Russia. La “legge di gravità del potere”, senza ostacoli efficaci che ne ostacolassero la manifestazione, ha finito per produrre, come c'era da aspettarsi, un crescente dilagare dell'interventismo statale nel corso degli anni (il tasso di corruzione aumentato sotto la dirigenza di Putin ne è la cartina di tornasole, nonostante tutti i proclami della presidenza Medvedev), ma il livello

risolvere problemi comuni, fra la popolazione russa e quella americana, spesso andata in senso opposto rispetto alla politica ufficiale dei due Paesi. Cfr. D.V. Makarov, F.D. Stewart (eds.), *Sša i Rossija. Novaja paradigma nepravitel'stvennoj diplomatii. Rossijsko-amerikanskije otnoshenija s točki zrenija grazhdanskogo obshestva*, Rosspen, Mosca, 2006.

raggiunto fra la fine del 2013 e la prima metà del 2014 non ha paragoni con i dieci anni precedenti. Inoltre, queste forme d'irrigidimento del sistema politico, di autoritarismo, di dirigismo, di interventismo²⁷ interni, sono ormai apertamente giustificati con esigenze di politica estera. L'isolamento che rischia la Russia a causa delle relazioni con l'Ucraina e dopo il colpo di mano in Crimea, legittimato da un formale referendum popolare svoltosi però sotto la minaccia di formazioni paramilitari prive di insegne (in violazione del diritto internazionale), va a rafforzare la ricorrente "sindrome dell'accerchiamento" e a giustificare tutte le caratteristiche – già presenti ma non dispiegatesi in forme compiute – d'espansione della dimensione politico-burocratica, d'ingerenza ministeriale, di sottomissione di tutte le attività al controllo politico interno. Il sistema prefettizio e coloniale interno ha consentito una ripresa del controllo sulle periferie e una loro ancor più rigida sottomissione. Nel campo culturale poi ne è testimonianza l'evoluzione di una legislazione a ciclo continuo che dalle prime, embrionali caratteristiche liberticide (leggi sulle Ong - Organizzazioni non governative, blocco della cooperazione spontanea non-governativa internazionale, ecc.), è giunta a estendere la sua *longa manus* sui mezzi di comunicazione telematici, sulla stampa indipendente, sul controllo a tutto tondo della sfera della libera espressione. Gli ultimi periodi del sistema politico russo includono ormai apertamente l'azione di un autentico Ministero del controllo delle opinioni, di orwelliana memoria. La censura del contenuto di libri e riviste, le prescrizioni legislative sul linguaggio da

27. L'idea che nei Paesi nei quali è durata per secoli la forma di Stato di tipo asiatico possa avere "più efficacia", per un'epoca di profonde trasformazioni, più un regime autoritario che una democrazia parlamentare, in Russia è diffusa anche in ambienti accademici. Cfr. L.V Berezovskaja, A.M. Kovalev *Rossija na poroge XXI veka. Filosofsko-sociologičeskoe issledovanie*. Izdatel'stvo Moskovskogo Universiteta, Mosca 1998, p. 83. Quest'"efficacia" viene spiegata con la difficoltà a cambiare abitudini radicatesi nei secoli a vivere in una sistema gerarchico, nel quale tutto è stato regolato dall'alto e non si sono mai formate una propensione alla scelta individuale e una capacità di affrontare l'indeterminatezza. Il problema è però che con il passaggio a strutture che devono fare i conti con i rapporti emergenti e sempre più estesi (anche internazionalmente) di mercato e di contratto e con la trasformazione sociale e politica che questo passaggio implica, la scelta e i comportamenti di tipo gerarchico vengono resi obsoleti.

usare, l'uso strumentale della storia nei manuali e nelle aule scolastiche, la rigida supervisione dei testi, l'attacco politico alla ricerca scientifica nel campo storico, l'esaltazione del passato staliniano e del nuovo capo del Cremlino, sono tutte spie di un neo-stalinismo strisciante dalle prevedibili conseguenze, in una condizione di chiusura autarchica del paese auspicata dall'attuale classe politica favorita dall'isolamento e dalla crescente riprovazione della Comunità internazionale e dell'opinione pubblica delle maggiori potenze occidentali e a tratti persino di quelle orientali.

5. EUROPA E RUSSIA/1: PERCHÉ È COSÌ DIFFICILE CAPIRSI

di Serena Giusti

La futura collaborazione fra Bruxelles e Mosca è insidiata non solo da una differenza valoriale fra i due attori interagenti ma anche dai modelli d'integrazione confliggenti che essi promuovono nello spazio post-sovietico. Per una diversità di interessi e percezioni, gli Stati membri dell'UE faticano a trovare una posizione comune nei confronti di Mosca, anche nei momenti di maggiore tensione. Tale disarticolazione interna indebolisce la posizione europea nelle relazioni con la controparte. La crisi in Ucraina con l'annessione della Crimea da parte della Russia ha incrinato gravemente la partnership euro-russa. L'interdipendenza economica tra le due parti è tuttavia così forte da far presagire una, seppure lenta, ripresa del dialogo.

5.1 La dialettica Europa-Russia

Lo svolgersi delle relazioni fra l'Europa e la Russia si è contraddistinto nel tempo per fasi alterne di attrazione e cooperazione, competizione, incomprendimento e conflittualità. La dialettica Russia-Europa può essere interpretata considerando tre accezioni di Russia. Nella prima accezione, la Russia costituisce una versione *imperfetta* di Europa, poiché nel tempo il suo sviluppo è stato più lento ed ancora oggi si trova ad affrontare la questione della modernizzazione. Nella seconda, la Russia rappresenta la versione *migliore* di Europa, in quanto protettrice dei valori più autentici

della civiltà europea, mentre nella terza costituisce *un'altra* Europa, ossia la sua declinazione orientale segnata dall'influenza dell'impero bizantino e dal suo continuo espansionismo secondo il vettore orientale¹.

La Russia nasce dalla Rus' di Kiev, verso cui si rivolgerà ogniqualvolta senta la necessità di reperire modelli di modernizzazione per superare la sua arretratezza rispetto all'Occidente. La dialettica Russia-Europa ha percorso costantemente l'evolversi del paese ed è stata apicale nel classico dibattito ottocentesco fra "occidentalisti" e "slavofili". Come ha evidenziato Massari,

L'Europa come idea ha attratto nei secoli soprattutto l'*intelligentsia* liberale – il movimento dei decabristi agli inizi del XIX secolo, il gruppo di intellettuali occidentalisti nella seconda metà del XIX secolo – che voleva che la Russia diventasse pienamente occidentale, idea invece contrasta dagli slavofili, dai sostenitori dell'autocrazia zarista e nel XX secolo dalla leadership comunista, che la consideravano piuttosto come una minaccia alla preservazione del carattere distinto della società russa e alla sopravvivenza dello Stato russo².

Con l'instaurarsi del regime sovietico e in particolare con il calare della cortina di ferro, l'Europa occidentale perde di salienza propria per diventare un'articolazione del blocco occidentale dominato dagli Stati Uniti che, attraverso la Nato, ne garantiscono la sicurezza. Con la nascita delle Comunità europee, il concetto di Europa tende a ridursi alla sua manifestazione politica da cui l'Unione Sovietica si discosta per uno stridente conflitto ideologico. L'Urss considerava l'avvio dell'integrazione economica fra i paesi europei come il risultato della pressione degli Stati Uniti che l'avevano sostenuta anche attraverso il piano Marshall,

1. Le tre versioni sono state indicate da V. Baranovski, "Russia: a part of Europe or apart from Europe?", *International Affairs*, vol. 76, Issue 3, 2000, pp. 443-458.

2. M. Massari, *Russia democrazia europea o potenza globale?*, Guerini e Associati, Milano, 2009, p. 24.

concepito come pilastro economico della “dottrina Truman” che mirava a “contenere” l’influenza sovietica in Europa occidentale.

La rapida e consistente crescita economica derivante dall’unione doganale e dalla progressiva realizzazione del mercato unico fu percepita a Mosca come un pericolo in quanto testimoniava la capacità del capitalismo e della democrazia di generare benessere e migliorare lo standard di vita dei cittadini. I sovietici temevano che il modello europeo potesse insinuare o rafforzare, fra i satelliti sovietici, dove palesi erano i segnali della stagnazione economica, il dubbio della bontà del comunismo (cosiddetto “*demonstration effect*”).

Con l’elezione di Michail Gorbačëv a segretario generale del Partito comunista (1985) e l’instaurarsi di un clima di disgelo fra le due superpotenze, migliorano anche le relazioni fra Bruxelles e Mosca. In quegli anni Gorbačëv presentò la sua proposta per una ristrutturazione dello spazio pan-europeo. L’idea era quella di gettare le fondamenta di una “casa comune europea” che si estendesse dall’«Atlantico fino agli Urali» basata sul superamento delle divisioni, lo smantellamento degli arsenali militari e la cooperazione nella risoluzione delle questioni più conflittuali³. In questo modo, Gorbačëv si proponeva di riforgiare l’ordine internazionale esistente in Europa, sostituendo il tradizionale equilibrio di potenza con un equilibrio di interessi. La sua visione irenica non contemplava però lo smantellamento del sistema sovietico, ma semplicemente la cooperazione dei due poli. Questo modello di coesistenza collaborativa altro non era che un tentativo di prevenire il processo di sfaldamento, ormai inesorabile, in atto nei paesi dell’Europa centrale e orientale⁴.

Il 1989 dissipò ogni speranza di costruire una “casa comune europea”. I paesi dell’Europa centro-orientale, una volta riacquisita la loro piena sovranità, si orientarono verso il sistema istituzionale

3. Il concetto fu sviluppato e presentato da Gorbačëv durante una visita in Cecoslovacchia nell’aprile del 1987. M. Svec, “The Prague Spring: 20 Years Later”, *Foreign Affairs*, estate, n. 5, 1988, pp. 980-1001.

4. Su questo si veda S. Giusti, *La sicurezza dall’Atlantico agli Urali secondo la Russia*, ISPI, Policy Brief, n. 114, gennaio 2009, http://www.ispionline.it/it/documents/PB_114_2009.pdf.

occidentale. L'adesione alla Nato (nel 1999 entrarono Polonia, Repubblica ceca, Ungheria e nel 2004 gli altri paesi dell'Europa centrale e le tre Repubbliche baltiche) sancì una cesura con l'esperienza sovietica e li mise al sicuro da eventuali tentazioni revansciste da parte di Mosca. La sola prospettiva dell'allargamento a Est dell'UE attrasse nei paesi ex comunisti significativi investimenti stranieri mentre il processo di adesione, che richiedeva, oltre al rispetto dei criteri di Copenaghen, l'adattamento alla legislazione e alle politiche europee, contribuì al loro consolidamento democratico⁵. Intanto l'onda del cambiamento dalle periferie si propagò al centro e l'Urss, nonostante il processo riformistico introdotto da Gorbačëv, troppo timido per alcuni e troppo avventato per altri, implose.

5.2 Unione Europea e Russia: una relazione oscillante

Nei primi anni Novanta, la Federazione Russa dovette fronteggiare oltre a una grave crisi economica anche una minaccia politica da parte delle frange più conservatrici che il neo-presidente Boris El'cin non esitò a sradicare ricorrendo all'uso della forza. Al fine di giungere alla normalizzazione interna e stimolare la crescita economica, la leadership russa intensificò i rapporti con i paesi occidentali e con le loro organizzazioni, soprattutto quelle finanziarie. In questa prospettiva, la Russia nel 1993 intraprese con la UE i negoziati per l'Accordo di partenariato e cooperazione (Apc) nonostante il potere contrattuale del Cremlino fosse molto debole. L'accordo fu sottoscritto dalle parti nel giugno del 1994, ma entrò in vigore solo nel 1997 a causa della guerra in Cecenia. L'accordo, di durata decennale, ma automaticamente rinnovabile ogni anno dopo la scadenza, oltre a formalizzare un dialogo politico regolare a vari livelli promuoveva la convergenza legislativa della Russia con l'obiettivo di lungo periodo d'instaurare un'area di libero scambio.

5. Sulla politica europea di allargamento S. Giusti, «Dall'Allargamento alla Politica Europea di Vicinato» in S. Giusti, A. Locatelli, (a cura di), *L'Europa sicura - Politiche di sicurezza dell'Unione Europea*, Egea, Milano, 2008, pp. 207-224.

Nel 2002 l'UE riconobbe alla Russia lo *status* di "economia di mercato" che irrobustì la candidatura del paese all'Organizzazione mondiale per il commercio (Omc), cimentando al contempo la partnership Bruxelles-Mosca.

Durante il summit UE-Russia di San Pietroburgo del 2003, le parti decisero di arricchire la portata dell'ApC con l'istituzione di quattro spazi comuni: 1) spazio economico europeo; 2) spazio di libertà, giustizia e sicurezza; 3) spazio comune di sicurezza esterna; 4) spazio comune nella ricerca e istruzione. Lo sviluppo di questi spazi comuni sarebbe dovuto avvenire gradualmente nell'ambito dell'ApC e nel corso del summit UE-Russia del maggio 2005 furono concordate quattro *road maps* per facilitarne la messa in opera senza tuttavia che fosse fissata una scadenza precisa. Nel 2007 iniziarono, in un clima non propizio, anche per il mutamento degli equilibri di potere fra le parti contraenti, i negoziati per il rinnovo dell'ApC. Da una parte, la Russia sotto le due presidenze consecutive di Vladimir Putin era tornata a giocare un ruolo di primo piano nel sistema internazionale grazie alla stabilizzazione interna e alla consistente crescita economica. Dall'altra, in seguito al grande allargamento del 2004-2007, l'UE aveva potenziato la propria proiezione nello spazio post-sovietico.

Una delle maggiori fonti di tensione nella finalizzazione del nuovo ApC fu la regolamentazione del settore energetico. L'UE, infatti, pretendeva che nella versione rivista dell'Accordo fossero incorporati alcuni principi fondamentali sul mercato energetico previsti dall'*Energy Charter Treaty*⁶ (notoriamente, apertura delle *pipelines* per il trasporto di gas e petrolio, mutuo accesso ai mercati dell'energia, tutela degli investimenti). A queste misure, che avrebbero di fatto posto fine al monopolio di Gazprom che

6. L'*Energy Charter Treaty*, firmato nel 1994 da 51 paesi compresa la Russia, regola il commercio e gli investimenti nel settore energetico. La Russia non lo ha mai ratificato perché ciò avrebbe comportato la libertà di transito lungo le sue *pipelines* e reti di distribuzione ponendo dunque fine al monopolio di Gazprom, la compagnia del gas controllata dallo stato.

sfrutta la propria posizione per acquistare gas a basso costo da altri paesi e rivenderlo a prezzi molto più alti in Europa, Mosca si oppone⁷.

L'UE nel negoziare con la Russia sul dossier energetico sconta una duplice debolezza: la mancanza di una politica comune energetica e di una visione condivisa sull'approvvigionamento energetico. La presenza infatti di due progetti – South Stream e Nabucco – concorrenziali sotto il profilo economico e geopolitico non ha giovato alla credibilità europea. Il gasdotto South Stream e il suo omologo settentrionale Nord Stream rientrano nella strategia russa di garantire la sicurezza energetica dell'Europa riducendo i rischi di transito dovuti a problemi di carattere tecnico e, soprattutto, a questioni di natura politica⁸. Il South Stream porterà gas dalla Russia (attingendo ai giacimenti caspici e centro asiatici – azeri, turkmeni, kazaki e uzbeki almeno finché ci sarà l'opposizione statunitense rispetto a un attivo coinvolgimento dell'Iran nel mercato del gas europeo) all'Europa. Sebbene anche questo gasdotto utilizzi paesi di transito, tuttavia eviterà il critico passaggio attraverso l'Ucraina e la Bielorussia.

Il progetto Nabucco è stato invece promosso dalla Commissione europea con il sostegno degli Stati Uniti e gestito da un consorzio di società UE⁹ al fine di fornire l'Europa sudorientale passando per la Turchia fino a raggiungere l'Austria attraverso il territorio bulgaro, rumeno e ungherese, bypassando perciò Russia e Ucraina. Il Nabucco fu concepito come il progetto portante dell'asse prioritario europeo del gas “Paesi del Mar Caspio – Medio Oriente – Unione Europea”. Il gasdotto avrebbe dovuto avere origine in prossimità delle regioni eurasiatiche più ricche di riserve energetiche seguendo una politica di reperimento multiplo di

7. Sulle questioni energetiche nel rapporto Ue-Russia si veda A. Hadfield, “Energy and foreign policy: EU-Russia Energy Dynamics”, in S. Smith, A. Hadfield, T. Dunne, *Foreign Policy, Theories, Actors, Cases*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 321-338.

8. Al progetto South Stream partecipano la russa Gazprom (50%), Eni (20%), la francese Edf (15%) e la tedesca Wintershall (15%).

9. Tra cui British Petroleum, l'azera Socar e la norvegese Statoil; i membri odierni includono l'austriaca OMV; l'ungherese FGSZ, la bulgara Bulgargaz, la rumena Transgaz e la turca Botas.

gas dalle aree del Mashreq, del Golfo Persico e caspico-centro asiatica. La Commissione europea riteneva che il gasdotto avrebbe alleggerito la “doppia dipendenza” europea dalla Russia, non solo in quanto paese produttore, ma anche in quanto snodo imprescindibile per l’accesso ai mercati europei del gas di produzione caspica e centro asiatica. Il Cremlino, tuttavia, anticipando le mosse di Bruxelles, già nel 2007 concluse un accordo con Kazakistan e Turkmenistan per la costruzione di un gasdotto che sarebbe passato sul territorio russo. Quindi mentre i potenziali paesi fornitori del Nabucco non sono stati individuati e i costi previsti per la realizzazione del gasdotto sono lievitati, molti dei paesi sostenitori hanno rivisto il proprio impegno decretando di fatto la fine del progetto stesso.

Intanto, nell’ottobre del 2008 l’UE ammorbidì la propria posizione riguardo alla cosiddetta “clausola Gazprom” aprendo il mercato energetico europeo alle società estere, Gazprom compresa, per l’acquisizione di quote dei mercati nazionali UE senza dover effettuare una separazione societaria tra la generazione e la distribuzione del gas. Nel novembre del 2009 la Commissione europea e il governo russo stabilirono un meccanismo di “Early Warning” per assicurare la rapida comunicazione e prevenire nuove interruzioni nelle forniture di gas, petrolio ed elettricità.

Le relazioni energetiche riservano certamente qualche segnale di distensione, mentre su altri versanti si acuisce il contrasto. La Russia, temendo l’innescarsi di un processo centrifugo nel Caucaso meridionale, reagisce negativamente alla decisione di alcuni stati membri (Francia, Gran Bretagna, Germania, Italia *in primis*) di riconoscere nel 2008 l’indipendenza del Kosovo. Al vertice Nato di Bucarest del 2008 gli Stati Uniti caldeggiavano, con il sostegno di Polonia e Gran Bretagna, l’apertura del *Membership Action Plan* a Ucraina e Georgia, proposta che viene però respinta dai paesi più vicini a Mosca, tra cui la Germania. Ciò tuttavia non placa il risentimento del Cremlino anche perché Polonia e Repubblica Ceca acconsentono in quello stesso anno alla richiesta statunitense di ospitare sul loro territorio uno scudo-antimissilistico che almeno formalmente sarebbe dovuto essere diretto contro gli “Stati

canaglia” – Iran e Corea del Nord. La Russia ha sempre sospettato che quello scudo fosse invece destinato a destabilizzare l'equilibrio militare in Europa costituendo quindi una minaccia per la sua stessa sicurezza nazionale. Ma è ad agosto che le relazioni precipitano con la guerra breve di Georgia in cui Mosca primeggia e riconosce le repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia del Sud.

L'UE reagisce all'invasione russa del territorio georgiano in maniera scomposta: alcuni paesi della “nuova Europa” avrebbero voluto che un Consiglio europeo indetto d'urgenza condannasse apertamente la Russia, anche con sanzioni, mentre i paesi legati a Mosca da importanti interessi economici si opposero. La presidenza francese dell'UE, guidata da Nicolas Sarkozy, riuscì grazie a un'abile trama diplomatica a evitare l'espandersi e l'aggravamento del conflitto. A settembre convocò un vertice d'emergenza che, giudicando “sproporzionata” l'azione della Russia, condannò il riconoscimento russo dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia meridionale.

La tensione fra Bruxelles e Mosca comincia a calare nel corso del 2010. La riconciliazione fra i due attori è attribuibile a vari fattori tra cui: 1) il *reset* nel 2009 delle relazioni fra Stati Uniti-Russia; 2) il nuovo corso nei rapporti fra Mosca e Varsavia con il riconoscimento da parte russa della responsabilità dell'Unione Sovietica nella strage di Katyn; 3) la crisi economica e finanziaria con una nuova stagione di accordi sul disarmo; 4) il timore dell'UE di perdere un partner strategico come la Russia sempre più corteggiata da attori *competitor* come Stati Uniti, Cina, ma anche Turchia.

Nonostante sintonie transitorie, permangono alcune dissonanze strutturali che riguardano anche la natura stessa dei due attori. L'UE è vista dalla Russia come una costruzione politica post-moderna disorganica. Elementi di soprannazionalità si fondono con pratiche intergovernative (i Paesi membri mantengono la propria sovranità nonostante la progressiva cessione di competenze verso il centro) facendo sì che il potere sia disperso a vari livelli. Ciò non facilita da parte di Mosca l'individuazione di un interlocutore di riferimento soprattutto in momenti di acuta crisi politica. La Russia anche per questo continua

a privilegiare rapporti bilaterali con i singoli Stati membri dell'UE che solitamente nutrono interessi nei suoi confronti e aderiscono a posizioni talvolta confliggenti, ma in linea tuttavia con i loro interessi nazionali. La Russia è stata accusata di praticare nei confronti dell'UE una politica del *divide et impera*, in realtà Mosca sembra tendere in maniera tattica a esacerbare piuttosto le divisioni già presenti tra gli Stati membri.

Inoltre il rafforzamento della cosiddetta “verticale del potere”, che ha discostato la Russia da un percorso di consolidamento democratico, ha causato nell'UE una reazione critica espressa in particolare dall'alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune. Si ricordano le dichiarazioni in occasione dell'ufficializzazione dei risultati delle elezioni per la Duma (dicembre 2011) in cui furono segnalati brogli e un uso politico della giustizia¹⁰. L'alto rappresentante ha biasimato la Russia (settembre 2012) per l'introduzione di una legge restrittiva sull'organizzazione di manifestazioni pubbliche e per la nuova regolamentazione sulle Organizzazioni non governative, definite “agenti stranieri” nel caso in cui ricevano fondi dall'estero e svolgano attività politica. Anche la sentenza (due anni di carcere senza condizionale) inflitta al gruppo rock delle Pussy Riot, che si erano esibite in una performance anti-Putin nella cattedrale di Cristo Salvatore a Mosca, è stata giudicata eccessiva e ascrivibile alla categoria di «uso politico della giustizia»¹¹.

Nuovamente, dopo la guerra in Georgia, le relazioni UE-Russia precipitano a causa dell'ingerenza del Cremlino nella crisi ucraina e dell'annessione della Crimea. L'UE ancora una volta si presenta divisa: le repubbliche baltiche e gli ex-paesi satelliti avrebbero voluto che l'Occidente reagisse in maniera forte e autorevole al ritorno autoritario di Mosca nello spazio post-sovietico. I paesi che invece intrattengono con la Russia importanti relazioni economiche in settori strategici come quello

10. Speech of High Representative Catherine Ashton, on the situation in Russia, Parlamento europeo, Bruxelles, 1 febbraio 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/127779.pdf.

11. Statement by EU High Representative Catherine Ashton in the European Parliament on the political use of justice in Russia, Strasburgo, 11 settembre, 2012, A 403/12, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/132370.pdf.

dell'energia – Italia, Francia e Germania – condannano il *revanchismo* russo, ma allo stesso tempo mediano in ambito UE per non esacerbare la tensione e isolare eccessivamente la Russia. Alla fine l'UE risponde con le cosiddette “sanzioni intelligenti” che penalizzano in maniera selettiva coloro che sono vicini ai vertici del potere.

5.3 La modernizzazione e l'integrazione economica da Lisbona a Vladivostok

Il riavvicinamento fra Bruxelles e Mosca tra il 2009 e il 2010 conduce alla messa a punto del Partenariato per la Modernizzazione (PpM)¹², un progetto politico dalle ampie potenzialità per ancorare la Russia all'Europa. In occasione del 25° Summit UE-Russia (Rostov sul Don 31 maggio-1 giugno 2010) fu inaugurato il PpM, un'agenda condivisa di modernizzazione che nelle intenzioni dei contraenti avrebbe dovuto consentire alle economie europee e a quella russa di progredire e di stabilire una governance economica internazionale rafforzata¹³. Tra i settori prioritari figurano, ad esempio, l'armonizzazione delle norme tecniche, lo sviluppo di un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio e il dialogo con la società civile. Facendo riferimento all'obiettivo a lungo termine dell'essenzione dal visto, entrambe s'impegnarono a compiere progressi concreti basati su un approccio graduale. Il partenariato è uno strumento complementare rispetto agli altri dispositivi istituzionali già operanti fra le parti o in fase di revisione come i “quattro spazi comuni”¹⁴ e l'Apc (Accordo di partenariato e cooperazione).

Le difficoltà incontrate nella stipula e ratifica dell'Apc prima e anche durante i negoziati per il suo rinnovo hanno indotto Bruxelles a tentare

12. Per un approfondimento del partenariato per la modernizzazione si veda S. Giusti, *Russia Modernity Alliance with the EU*, ISPI Studies, settembre 2011, <http://www.ispionline.it/it/documents/ISPI%20STUDIES%20RUSSIA.html>.

13. Council of the EU, *Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit*, 31 maggio-1 giugno 2010, Rostov-on-Don, 1 giugno 2010, 10546/10.

14. Spazio economico comune; spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia; spazio comune di cooperazione nel settore della sicurezza esterna; spazio comune in

un percorso più semplice, settoriale e meno formalizzato, con un grado più basso di politicizzazione al fine di avviare un nuovo strumento di dialogo con Mosca. Entrambi gli attori sono impegnati in un piano di riforma dei propri sistemi economici che mira a rafforzare il loro rispettivo peso economico e a garantire una nuova fase di crescita dopo la crisi del 2008. Gli obiettivi del partenariato rispondono da una parte alle aspirazioni europee annunciate nell'ambiziosa strategia "Europa 2020", e dall'altra all'esigenza russa di modernizzare il paese, più volte dichiarata dalla leadership, perseguita cercando di definire un programma di ampio cambiamento tanto da avere importanti implicazioni anche per la proiezione esterna del paese. L'interesse dell'UE alla modernizzazione della Russia non è solo di natura politica – secondo l'ipotesi classica di un rapporto causale fra modernizzazione e democratizzazione, ma anche di natura economica. Il partenariato potrebbe portare benefici sia agli Stati membri sia ad attori economici e finanziari.

Qualche giorno prima del vertice di Bruxelles del dicembre 2010 in cui Russia e UE conclusero negoziati bilaterali sulle principali questioni aperte in vista dell'adesione della Russia all'Omc, il primo ministro Putin pubblicò sul quotidiano tedesco *Sueddeutsche Zeitung* una lettera in cui rendeva nota la sua idea di una comunità economica armoniosa da Lisbona a Vladivostok¹⁵. Putin proponeva che tale comunità prendesse la forma di un mercato comune continentale. Lo strumento più adatto per realizzarlo sarebbe stato secondo Putin la creazione di "alleanze strategiche" in settori come la costruzione navale, aerea e automobilistica, le tecnologie spaziali, l'industria farmaceutica, l'energia nucleare e la logistica. Gli Stati membri e la Commissione europea accolsero con pacatezza tale progetto anche se ribadirono l'importanza di una più stretta cooperazione fra l'UE e l'Unione eurasiatica nel rispetto tuttavia del quadro normativo dell'Omc.

L'integrazione economica e l'interdipendenza fra le parti è cresciuta considerevolmente e il commercio è aumentato di più del 70% dal 2000

materia di ricerca e istruzione, comprendente aspetti culturali.

15. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/putin-plaedoyer-fuer-wirtschaftsgemeinschaft-von-lissabon-bis-wladiwostok-1.1027908>.

al 2005. La Russia è il terzo partner commerciale dell'UE dopo gli Stati Uniti e la Cina, rappresentando il 6% delle esportazioni dell'UE e il 10% delle sue importazioni. Nel corso del 2009 si registra un'importante contrazione dei flussi commerciali (le esportazioni calano del 38% rispetto al 2008 e le importazioni del 35%), attribuibile agli effetti della crisi del 2008, che già però nel corso del 2010 riprendono a crescere¹⁶. La sola Germania copre il 31% delle esportazioni verso la Russia ed è il primo paese esportatore seguito con il 9% dall'Italia e con il 7,7% dalla Francia. La Germania è anche il principale importatore con il 19% seguita dai Paesi Bassi con il 14%, dalla Polonia con il 9% e dall'Italia e la Francia con l'8%. Nei primi nove mesi del 2010 circa l'85% delle esportazioni dell'UE verso la Russia si concentra su prodotti manifatturieri mentre l'energia rappresenta circa i tre-quarti delle importazioni. In Russia cresce una classe media di potenziali consumatori che rappresenta un'opportunità per l'export europeo facendo del paese uno dei mercati emergenti più interessanti.

5.4 La proiezione dell'UE nel Vicinato orientale

Nonostante l'avvio di accordi innovativi e la prospettiva di creare un'area economica a graduale integrazione, UE e Russia fomentano, attraverso la rispettiva proiezione di modelli politici ed economici confliggenti, l'instabilità di quei paesi posti tra l'UE allargata e la Russia risorgente. Ed è proprio sulla modalità di riorganizzazione dello spazio post-sovietico che si concentrano le tensioni fra i due attori.

L'allargamento a Est pose l'Unione Europea di fronte alla questione di come stabilizzare i paesi che sarebbero rimasti a lungo ai margini di questo processo. Essa, consapevole di non poter continuare a promettere la *membership* come strumento di stabilizzazione, se non a rischio della sua stessa conservazione, mise a punto una strategia – la Politica europea di vicinato (Pev) – che includesse sia i paesi a Est che quelli della sponda nord del Mediterraneo. Tale politica nasceva con lo

16. Per i dati aggiornati si confronti il sito della Commissione europea, Eurostat.

scopo di rimediare agli eventuali guasti derivanti dalla periferizzazione di alcune aree e dalla disparità nello sviluppo di queste aree rispetto al nucleo integrato dell'UE¹⁷. L'assenza della prospettiva di *membership* nella Pev, ha fortemente indebolito la condizionalità dell'UE che solo blandamente ha potuto svolgere la sua funzione di "europeizzazione". I paesi "europei" (Bielorussia, Moldavia, Ucraina) inclusi nella Pev oltre a essere caratterizzati da un'"europeità" tenue sono stati gravati da complessi processi di trasformazione e da conflitti irrisolti suscettibili di sfociare in scontri armati.

È anche sulla base di un ripensamento della Pev a partire proprio dai suoi limiti che nel 2009 prende avvio il Partenariato orientale (PO) a un anno di distanza dall'Unione per il Mediterraneo (UpM), promosso dalla presidenza francese dell'UE. Il rafforzamento della dimensione orientale attraverso il PO scaturisce da una proposta congiunta polacco-svedese del giugno 2008¹⁸. La Polonia riteneva che attraverso una politica più attraente i paesi dell'Europa orientale si allontanassero dalla risorgente influenza russa. La Svezia, l'altro patrocinatore dell'iniziativa, è uno dei membri UE fra i più insofferenti rispetto alle lacune della democrazia ibrida russa e alla violazione dei diritti umani. Sebbene la Commissione europea abbia affermato che il PO sarebbe stato sviluppato parallelamente alla partnership strategica con Mosca, la natura dei promotori della proposta ha contribuito ad alimentare i sospetti russi che il PO fosse una politica mirata a istituire una zona d'influenza europea. Durante la conferenza stampa a conclusione del Summit UE-Russia di Chabarovsk (maggio 2009), il presidente russo Dmitrij Medvedev chiarì le sue perplessità: «Non vorremmo che il PO si trasformi in un partenariato contro la Russia [...] non vorremmo che

17. T. Casier, "European Neighborhood Policy: Living up to Regional Ambitions", in F. Bindi, I. Angelescu (eds.), *The Foreign Policy of the European Union Assessing Europe's Role in the World*, The Brookings Institute, Washington, 2012, pp. 99-117.

18. Per una valutazione del PO si veda T. Penkova, "EU Eastern Partnership Policy: a Second Chance for the EU Transformative Power?" in C. Frappi, G. Pashayeva (eds.), *The EU Eastern Partnership: Common Framework or Wider Opportunity?*, Milano, Egea, 2012, pp. 19-40.

(esso) consolidasse la posizione di singoli stati che si pongono in maniera anti-russa con gli altri stati europei».

Rispetto alla formulazione iniziale della Pev, gli obiettivi del PO sono più ambiziosi: la cooperazione in materia d'immigrazione attraverso l'introduzione, nel breve periodo, di un regime più elastico di visti dovrebbe, nel lungo periodo, condurre alla loro eliminazione, sancendo quindi il principio della libera circolazione delle persone; l'applicazione del principio d'integrazione negativa dovrebbe portare alla creazione di un'area di libero scambio con la possibilità di concludere Accordi di Associazione che comprendano una «zona di libero scambio completo e approfondito». Il PO affianca a rapporti bilaterali una cooperazione multilaterale basata su quattro piattaforme tematiche (democrazia, buon governo e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche UE; sicurezza energetica e contatti tra i popoli) che dovrebbe incoraggiare il confronto fra i paesi partner e l'UE secondo il modello della *best practice*.

Tra i paesi a cui si rivolge il PO il giudizio su questa politica è stato diverso in funzione delle aspirazioni europee – qui l'identità europea è più rarefatta rispetto ai paesi dell'Europa centrale –, del regime politico, del sistema economico e anche delle relazioni intrattenute con la Russia. La Moldavia ha mostrato insoddisfazione verso la proposta europea, considerandola un arretramento rispetto all'inserimento del paese fra quelli balcanici previsto in altri programmi comunitari e spera perciò in un'integrazione piena attraverso l'adesione.

Prima delle elezioni presidenziali 2010, la Bielorussia considerava il PO come un'occasione per decomprimere le tensioni con Bruxelles. L'UE, approfittando anche di un momento di tensione fra Minsk e Mosca, aveva mostrato maggiore accondiscendenza dopo anni di congelamento delle relazioni con il paese. Dopo le repressioni messe in atto da Lukašenka contro l'opposizione, scesa in piazza per contestare i risultati delle elezioni presidenziali, l'UE ha irrigidito la propria posizione e ha

adottato misure sanzionatorie, le cosiddette *smart sanctions* nei confronti di Lukašenka e del suo entourage.

In Ucraina il PO è stato accolto al contempo con soddisfazione, ma anche con circospezione. La partnership con Bruxelles è stata sempre considerata in maniera residuale rispetto al legame con Mosca che l'ex presidente Janukovič ha ravvivato per poter rafforzare la propria posizione interna, screditata in maniera drammatica dalle proteste di Maidan.

Nel dicembre del 2011 l'UE e l'Ucraina conclusero l'Accordo di Associazione rafforzato che prelude alla creazione di zona di libero scambio completo e approfondito con effetti potenziali positivi sulla economia dal momento che circa il 28% del commercio dell'Ucraina si svolge con l'UE¹⁹. Ma la ratifica del Trattato è stata posticipata da Bruxelles a causa dell'uso politico della giustizia, soprattutto in relazione all'arresto della Timošenko. L'UE ha poi rivisto la propria posizione, temendo uno slittamento del paese verso la Russia e ha deciso, in occasione del Summit del PO di Vilnius (28-29 novembre 2013), di sottoscrivere l'Accordo che è stato però ricusato dal presidente Janukovič, scatenando un'ondata di rivolta interna che ha portato alla sua stessa destituzione.

5.5 La Russia e il controllo dello spazio post-sovietico

Nello spazio in cui l'UE diffonde il proprio sistema valoriale, regolamentativo e di organizzazione del potere, la Russia intende conservare un proprio "ascendente". Pur non perseguendo una strategia finalizzata alla ricostruzione di un impero, il Cremlino tuttavia intende stabilire nello spazio post-sovietico un'egemonia attraverso una leadership che è al contempo benevolente e coercitiva²⁰. Quest'attitudine

19. Sugli aspetti economici del PO si veda S. Giusti, "The Potential Economic Hub of the European Eastern Partnership" in C. Frappi, G. Pashayeva (eds.), *The EU Eastern Partnership: Common Framework or Wider Opportunities?*, Milano, Egea, 2013, pp. 67-88.

20. D. Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization*, vol. 39, n. 4, 1985, pp. 587-588.

è in linea con una visione poliarchica del Sistema internazionale in cui ciascun polo dovrebbe essere in grado d'influenzare e controllare le aree limitrofe. La leadership russa ritiene perciò di vitale importanza la capacità d'influenzare, attraverso diverse leve di potere che vanno dal *soft power* (cultura, lingua, storia) a strumenti coercitivi (prezzi, forniture e transito delle risorse energetiche; acquisizioni di asset strategici in cambio di sostegno finanziario, sanzioni economiche, controllo dei mezzi di comunicazione) fino all'*hard power* (si veda la guerra in Georgia del 2008 per difendere le repubbliche di Abkhazia e Ossezia meridionale, l'annessione della Crimea e le "infiltrazioni" nelle regioni sudorientali dell'Ucraina), lo spazio post-sovietico²¹.

La Russia, come l'UE, è impegnata nel rafforzamento e ampliamento di una fitta trama istituzionale attraverso la creazione di diverse organizzazioni con varie finalità. In questo caso la Russia si avvale del suo differenziale di potere per proporre/imporre la partecipazione alla rete di organizzazioni che essa promuove e in cui persegue i propri interessi nazionali ivi compreso quello di rifondare su nuove, moderne e, apparentemente più legittime, basi la propria influenza sui frammenti dell'impero. La progressiva istituzionalizzazione dello spazio post-sovietico, sebbene narrata come un fenomeno replicante esperienze di successo avviate nella sfera occidentale (*in primis* il processo d'integrazione europea) è ben lungi dal promuovere una cooperazione egualitaria. La Russia tende piuttosto a utilizzare il differenziale di potere per spingere alcuni dei paesi a diventare membri delle organizzazioni da essa sponsorizzate.

Il percorso d'istituzionalizzazione iniziò in maniera molto blanda già alla dissoluzione dell'Urss con la creazione della Comunità degli Stati Indipendenti (Csi) che avrebbe dovuto alleviare i costi della scissione per le nuove repubbliche. Il coinvolgimento formale delle repubbliche ex sovietiche nella sicurezza si basa invece sul Trattato di sicurezza collettiva (1992), a cui ha fatto seguito la creazione nel 2002 dell'Organizzazione per il trattato di sicurezza collettivo (Otsk) vincolata dalla clausola

21. Sul ruolo della Russia nello spazio post-sovietico si veda S. Giusti, *La Proiezione sterna della Federazione Russa*, Pisa, ETS, 2012, pp. 83-108.

di difesa collettiva di cui fanno parte Russia, Bielorussia, Armenia, Kirghizistan, Tagikistan, Kazakistan e Uzbekistan (dal 2006).

Per quanto riguarda invece le organizzazioni di carattere economico ricordiamo la Comunità economica euroasiatica (EurAsEC) fondata nel 2000, che comprende anche Kirghizistan e Tagikistan. L'obiettivo principale dell'organizzazione è quello di creare un'area di libero scambio e un'unione doganale. L'organizzazione con più alta intensità d'integrazione economica è proprio l'Unione doganale fra Russia, Kazakistan e Bielorussia che è stata stabilita sulla base degli accordi assunti in seno all'EurAsEC. Le pressioni per estendere a nuovi membri l'Unione doganale sono state esercitate da Mosca soprattutto nei riguardi dell'Ucraina proprio nel momento in cui l'UE offriva al paese l'Accordo di associazione. La posizione di Kiev è stata sempre ambigua in quanto la leadership del paese continua ad affermare che le due forme d'integrazione non si escludono a vicenda ma sono piuttosto complementari. Alcuni dei paesi dell'Asia Centrale e del Caucaso, come l'Armenia, la cui situazione economica è più debole, potrebbero entrare a breve nell'Unione. Di per sé l'avvio dell'Unione costituisce una vittoria geopolitica per la Russia nello spazio post-sovietico che si garantisce così un canale privilegiato di accesso economico e finanziario nell'area e rafforza la propria posizione di stato necessario per gli equilibri regionali.

La leva energetica è la più efficace e sinora la più utilizzata. Dalla fine dell'Urss Mosca ha regolarmente aumentato il prezzo delle forniture energetiche ai propri clienti post-sovietici a cui erano stati accordati prezzi ben al di sotto di quelli di mercato. La decisione di Mosca d'incrementare i prezzi risponde *in primis* a una logica di mercato in considerazione anche del fatto che l'economia russa è fortemente dipendente dalle rendite energetiche. Tuttavia si riscontra progressivamente, in concomitanza con un orientamento filo-occidentale di alcune ex repubbliche, la tendenza a un uso squisitamente politico della contrattazione del prezzo delle forniture energetiche. Seguendo uno schema d'azione sostanzialmente analogo, Gazprom, in diverse occasioni, ha reclamato dai propri acquirenti un incremento di prezzo delle forniture di gas che, producendo il progressivo indebitamento

dello stato acquirente, finiva per essere saldato con la concessione al monopolio russo di partecipazioni nelle compagnie nazionali energetiche e/o con il controllo della rete infrastrutturale del paese. Tale schema è stato messo in atto tanto nei confronti delle repubbliche baltiche, quanto con Bielorussia, Moldavia e Ucraina. La Russia è ricorsa ripetutamente alla leva energetica per distogliere l'Ucraina dal percorso europeo, in particolare dopo la Rivoluzione arancione e in coincidenza di governi meno subalterni a Mosca come quello di Viktor Juščenko e infine dopo la destituzione di Janukovič quando il prezzo delle forniture del gas è aumentato dell'80%²².

Conclusioni

L'evoluzione delle relazioni fra la Russia e l'UE ha risentito significativamente del contesto regionale e internazionale. L'Unione Europea ha potuto realizzare molti degli obiettivi iniziali stabiliti dai Trattati istitutivi grazie al sostegno degli Stati Uniti e alla protezione ricevuta dalla Nato nel quadro del sistema bipolare. Durante la Guerra fredda l'Urss aveva creato un sistema gerarchico di controllo pervasivo per evitare che i satelliti europei fossero attratti nell'orbita occidentale. Quando nell'89 i paesi dell'Europa centro-orientale si liberarono dal giogo sovietico, l'UE incarnò un modello di riferimento nelle transizioni di cui divenne il fine stesso. La Russia vide nella costruzione di un rapporto strategico con l'UE la possibilità di una crescita economica solida e di un'accelerazione della propria modernizzazione. Il progresso di tale partnership è stato tuttavia costellato da tensioni che si sono tramutate in crisi in occasione dell'intervento russo in Georgia (2008) e dell'annessione della Crimea (2014). Nonostante una crescente interdipendenza economica, UE e Russia non sono state sinora capaci di

22. L'Ucraina è molto vulnerabile importando circa il 90% del gas e il 70% del petrolio dalla Russia ed essendo un importante paese di transito: l'84% del gas esportato dalla Russia e il 14% di petrolio passa attraverso l'Ucraina.

trovare forme durevoli d'intesa politica che muovano da una reciproca consapevolezza di diversità.

L'aspettativa europea che attraverso una cooperazione segmentata e settoriale la Russia potesse trasformarsi in uno stato moderno e democratico pienamente integrato nell'economia globale è andata sinora disattesa. La Russia persegue i propri interessi nazionali con il minimo *engagement* soprattutto per quanto attiene alla questione dei principi e della democrazia. La grave crisi ucraina, inoltre, dimostra che la competizione per lo spazio post-sovietico rappresenta la minaccia più seria allo sviluppo di una partnership fra Bruxelles e Mosca. Per il prossimo futuro non ci possiamo attendere progressi nelle relazioni UE-Russia, ma i riverberi della crisi politica sull'integrazione economica sembra non saranno drammatici. Riteniamo che l'UE debba intraprendere una profonda riflessione sulla sua strategia rivolta al vicinato, soppesando con maggior cura le conseguenze di alcune delicate decisioni politiche. I paesi dello spazio post-sovietico sono oggetto di offerte provenienti da attori che rappresentano modelli d'integrazione politica ed economica che collidono e finiscono per accrescere la loro fragilità. Le oscillazioni tra un polo e l'altro, secondo una logica dettata dal pragmatismo, hanno avuto effetti destabilizzanti sulla politica interna e non hanno favorito né il consolidamento democratico né la *good governance*. La stabilità pan-europea necessita della compartecipazione di tutti gli attori e di progetti comuni.

6. EUROPA-RUSSIA/2: UNA CONVIVENZA ENERGETICA

di Matteo Verda

I recenti sviluppi dell'instabilità politica in Ucraina, il distacco della Crimea e il suo ingresso nella Federazione Russa, i difficili rapporti tra la russa Gazprom e l'ucraina Naftogaz sono tutti fenomeni che è necessario leggere in un contesto più ampio, che dia conto degli elementi di stabilità e continuità e che aiuti a comprendere la reale portata degli avvenimenti di una situazione in rapida e imprevedibile evoluzione.

L'elemento da cui occorre partire per analizzare i rapporti tra la Russia e i paesi europei è la situazione dell'approvvigionamento energetico di questi ultimi.

Il rapporto energetico che lega la Russia all'Europa occidentale si snoda lungo un percorso storico che si misura in decenni. Le prime forniture di petrolio risalgono al 1957 e quelle di gas naturale al 1974¹. Da allora il flusso di idrocarburi verso occidente non si è mai arrestato, nonostante la contrapposizione ideologica della Guerra fredda e i rischi d'instabilità dell'epoca post-sovietica. I tubi d'acciaio sono sempre rimasti al loro posto, continuando a fornire l'energia per lo sviluppo economico dell'Europa occidentale, nel frattempo allargatasi e trasformatasi in Unione Europea.

1. Si vedano P. Odell, *An Economic Geography of Oil*, Routledge, Abingdon, 1963, p. 53, e T. Smeenk, *Russian Gas for Europe. Creating Access and Choice*, Clingendael International Energy Programme, The Hague, 2010, p. 121.

6.1 L'interdipendenza russo-europea

L'Europa occidentale dispone di riserve di gas e petrolio limitate, per lo più concentrate nel Mare del Nord e in Olanda². Si tratta di riserve sistematicamente sfruttate da decenni, ma assolutamente non sufficienti a soddisfare la domanda energetica di grandi economie industrializzate.

Gas e petrolio sono, infatti, due fonti centrali nel paniere energetico europeo, rappresentando rispettivamente un quarto e un terzo dei consumi. In particolare, il gas naturale è un elemento cruciale nella generazione elettrica in molti paesi europei, oltre che una fonte di riscaldamento per gli spazi abitativi. Analogamente al petrolio, il gas naturale non è al momento sostituibile se non affrontando costi e disagi diffusi, almeno in una prospettiva di medio periodo (5-10 anni). Dal punto di vista economico il gas e le altre fonti fossili conservano un netto vantaggio di costo rispetto alle altre fonti energetiche e in particolar modo alle rinnovabili, che hanno bisogno di generosi sussidi e di obblighi di legge per potersi diffondere.

Nonostante la transizione energetica verso un maggior consumo di rinnovabili decisa a livello europeo, nel corso dei prossimi anni la disponibilità di fonti fossili continuerà a essere una condizione necessaria per garantire la competitività delle economie europee. In questo quadro, il gas naturale è avvantaggiato rispetto alle altre fossili, soprattutto il carbone, in virtù delle minori emissioni di CO₂ prodotte dalla combustione e per la più facile integrazione delle centrali a gas con la produzione elettrica discontinua che caratterizza le rinnovabili³.

Il gas naturale è dunque centrale per il paniere energetico europeo, ma la produzione interna riesce a fornire una quota della domanda interna in costante diminuzione a causa dell'esaurimento dei giacimenti. Nel 2013 appena un terzo dei consumi complessivi dell'UE è stato soddisfatto

2. Salvo dove diversamente specificato, la fonte dei dati statistici indicate in questo lavoro è BP, *Statistical Review of World Energy 2013*.

3. Si veda International Energy Agency (Iea), *CO2 Emissions from Fuel Combustion. Highlights*, 2012.

dalla produzione interna, mentre il resto è stato importato⁴. Con una quota del 27% la Russia è stato il primo fornitore di gas naturale dei paesi UE, seguita da Norvegia (23%), Algeria (8%) e dagli altri fornitori minori, come Libia e Qatar. Sebbene da questo punto di vista il 2013 sia stato un anno straordinario, il gas russo rappresenta costantemente per l'Europa la prima fonte di gas importato e non esistono né i giacimenti né le infrastrutture necessari a sostituirlo, se non in un orizzonte temporale di qualche mese.

Ricapitolando, dunque, il paniere energetico e la competitività europei si basano anche sulla disponibilità di gas naturale, il cui approvvigionamento dipende dalle importazioni di gas russo. Si tratta di volumi enormi: nel 2013 Gazprom ha esportato verso l'Europa circa 125 miliardi di metri cubi (Gmc), una quantità uguale a poco meno della somma dei consumi di Germania e Francia⁵. Il controvalore di queste esportazioni può essere stimato in oltre 40 miliardi di dollari⁶.

Se i volumi rendono conto dell'importanza dello scambio per i paesi europei e della loro dipendenza dalla Russia, l'aspetto finanziario è cruciale per valutarne il peso per Mosca. Gazprom ha nell'Europa occidentale il proprio principale sbocco per l'esportazione. Il valore dei mercati europei è anche dato dalla prospettiva temporale: i contratti di lungo periodo con i clienti europei, nonostante le rinegoziazioni sul prezzo, rappresentano una base indispensabile per definire i piani d'investimento in capacità produttiva di Gazprom e dunque per il suo stesso futuro.

Inoltre, Gazprom ha goduto finora di un importante vantaggio di costo dovuto al fatto che buona parte delle infrastrutture utilizzate era già stata in parte o in tutto realizzata durante l'epoca sovietica, riducendo le spese finanziarie per l'azienda. Questo vantaggio si sta progressivamente

4. Si veda Eurogas, *Drop in 2013 EU gas demand emphasises need for swift change*, 2014.

5. Si vedano Eurogas, (2014) e GazpromExport, *bancadati online* (ultimo accesso il 23/05/2014).

6. Si presumono per il 2013 volumi superiori a 120 miliardi di metri cubi (Gmc) e prezzi non inferiori a 350 dollari ogni mille metri cubi. Si veda anche Eurostat, *DS-018995 – EU Trade Since 1988 by SITC* (ultimo accesso il 23/05/2014).

esaurendo con la necessità di sviluppare nuova capacità produttiva, ma rappresenta ancora in parte un elemento strutturale del rapporto tra Gazprom e i clienti europei.

Nel solo 2013 le esportazioni di gas naturale hanno rappresentato il 13% delle esportazioni russe, per un totale di 67 miliardi di dollari⁷. Il valore di questi flussi è assolutamente importante per Mosca, ma è secondario se confrontato con le cifre delle esportazioni di greggio e derivati: 283 miliardi di dollari nel 2013, pari al 54% dell'attivo di bilancia commerciale russo. La crescente importanza delle esportazioni di petrolio si riflette sul bilancio federale russo: basti pensare che il livello di quotazioni del greggio, grazie al quale il bilancio federale russo va in pareggio, è passato da poco più di 20 dollari al barile nel 2006 a oltre 110 dollari nel 2013⁸.

Anche nel caso del petrolio, i mercati europei sono il primo sbocco per le esportazioni russe. Allo stesso tempo il greggio russo costituisce circa un terzo dei consumi finali di petrolio, risultando anche per questa fonte il principale fornitore internazionale⁹. Sebbene il petrolio russo e i suoi derivati siano più facilmente sostituibili attraverso il contributo di altri fornitori rispetto al gas naturale, le infrastrutture di trasporto e di raffinazione esistenti rendono le esportazioni di Mosca largamente competitive, soprattutto nella parte centro-orientale dell'Europa.

Per il governo russo, la stabilità dei flussi di gas naturale non è dunque solo importante per il controvalore, ma anche perché rappresenta un elemento di un più ampio interscambio commerciale. Per mantenere la propria affidabilità come fornitore, Mosca deve perciò garantire la stabilità dei flussi e la credibilità degli impegni in tutti i settori, compreso quello meno redditizio – ma non meno importante per gli europei – del gas naturale.

Nel complesso, la stabilità delle esportazioni energetiche non rappresenta per il governo russo una semplice priorità economica,

7. La fonte dei dati sulle esportazioni russe è il Servizio statistico statale federale, *bancadati online* (ultimo accesso il 23/05/2014).

8. Si veda S. Rose, "Russia Faces Widening 2014 Budget Deficit, Siluanov Says", *Bloomberg*, 22 maggio 2014.

9. Si veda Eurostat, *tabella [nrg_102a]* (ultimo accesso il 23/05/2014).

ma una vera e propria necessità politica. Le esportazioni energetiche rappresentano, infatti, il 17% del Pil russo, mentre tutto il gettito del settore energetico rappresenta circa la metà delle entrate del governo federale¹⁰. La capacità di spesa del governo russo è dunque legata alla stabilità dei flussi di esportazione verso l'Europa, come dimostrato in occasione della crisi del 2009, quando la riduzione delle esportazioni verso l'UE, a causa della crisi dei consumi nei mercati finali, ebbe delle pesanti ripercussioni sull'economia russa, che si contrasse di quasi l'8%¹¹.

I paesi dell'Europa occidentale e la Federazione Russa si trovano così in una situazione di mutua dipendenza, con significative vulnerabilità in caso di un'interruzione dei flussi che durasse più di qualche settimana. Se da un lato le economie europee sono dipendenti dalla stabilità dell'approvvigionamento energetico proveniente dalla Russia per garantire la propria sicurezza energetica e la propria competitività economica, dall'altro la prosperità dell'economia russa e la stabilità finanziaria del governo di Mosca dipendono dalla continuità dell'accesso al principale mercato finale, i paesi dell'UE.

6.2 La questione ucraina e l'evoluzione infrastrutturale

I flussi di esportazione di gas che dai giacimenti russi arrivano agli operatori e ai consumatori europei rappresentano un elemento strategico per le due parti. Il principale elemento di vulnerabilità di questi flussi è rappresentato dalla fase di trasporto internazionale: nel 1991 Gazprom ereditò un sistema infrastrutturale di esportazione verso occidente completamente dipendente dal transito sul territorio ucraino. In epoca sovietica, infatti, l'Ucraina era considerata da Mosca un'area particolarmente stabile e affidabile dove concentrare gasdotti e sistemi

10. Si veda US Energy Information Administration (Eia), "Russia", *Analysis Briefs*, 2013 (revisionato il 12/03/2014).

11. Si veda International Monetary Fund (Imf), *bancadati online* (ultimo accesso il 23/05/2014).

di stoccaggio destinati a rifornire i paesi alleati in Europa orientale e i clienti in Europa occidentale.

All'indomani della disgregazione dell'Unione Sovietica, la Russia e l'Ucraina trovarono un'intesa per proseguire sia le attività di fornitura da parte di Gazprom del mercato finale ucraino, sia soprattutto le attività di esportazione verso i clienti europei. Il gas esportato era venduto in Ucraina a un prezzo molto inferiore a quello praticato ai clienti europei, con un mancato guadagno per Gazprom che poteva essere sostenuto solo a fronte di considerazioni politiche da parte dei decisori politici russi.

L'Ucraina post-sovietica aveva, infatti, consumi particolarmente elevati, pari a 108 Gmc nel 1992, ossia quanto Italia e Germania insieme. Il paese tuttavia produceva solo 20 Gmc/a, mentre per la restante parte dipendeva dalle importazioni provenienti dal territorio russo. La difficile situazione dell'economia ucraina rendeva tuttavia impossibile al paese sostenere un livello di prezzo in linea con quello dei mercati occidentali. La cooperazione del governo di Mosca e l'applicazione di un forte sconto erano così indispensabili per consentire al paese di accedere all'energia di cui aveva bisogno¹².

La totale dipendenza di Gazprom dal transito in Ucraina per esportare e la necessità dell'economia ucraina di essere sostenuta attraverso uno sconto sul prezzo delle forniture di gas rappresentavano una situazione potenzialmente molto rischiosa per l'azienda russa. Il controllo della rete nazionale conferiva infatti al governo di Kiev la possibilità di sospendere completamente le importazioni europee di gas russo, senza che Gazprom o le compagnie europee potessero intervenire direttamente.

La presenza di questo rischio spinse fin da subito Gazprom e gli operatori europei a ipotizzare la realizzazione di nuovi gasdotti, che consentissero di diversificare le rotte di trasporto del gas russo e quindi di ridurre il potenziale di ricatto e i rischi d'interruzione. Il primo gasdotto alternativo a essere realizzato fu Yamal-Europa, in funzione dal 1999. Il

12. Si veda T. Smeenk, (2010), p. 140 e ss.

gasdotto collega la rete russa con quella tedesca transitando attraverso la Bielorussia e la Polonia, con una capacità annua massima di 33 Gmc¹³.

Il secondo passaggio della diversificazione fu la costruzione nel 2011 della prima condotta del Nord Stream, che collega direttamente il territorio russo con quello tedesco, passando sul fondale del Baltico senza transitare sul territorio di nessun paese terzo. Dopo il completamento della seconda linea nel 2012, il gasdotto ha raggiunto la capacità annua di 55 Gmc.

La strategia di diversificazione delle rotte ha rappresentato un processo costoso per Gazprom, che ha dovuto effettuare investimenti per decine di miliardi di euro. L'importanza politica di questa strategia è tuttavia emersa con chiarezza nel corso degli anni Duemila, quando l'Ucraina ha attraversato la fase della cosiddetta Rivoluzione arancione e dell'avvicinamento all'Occidente.

In risposta a questo avvicinamento, infatti, per il governo russo vennero meno gli incentivi a mantenere per il mercato ucraino un differenziale di prezzo, che peraltro negli anni precedenti si era ridotto. Nel corso delle negoziazioni sui nuovi prezzi delle forniture si collocano così le due grandi crisi del gas russo-ucraine, del gennaio 2006 e del gennaio 2009.

In entrambi i casi, la crisi fu il risultato del mancato raggiungimento di un accordo, che portò all'interruzione da parte di Gazprom dei flussi diretti ai clienti ucraini. I flussi diretti verso i paesi europei in transito attraverso la rete ucraina furono invece mantenuti, ma Naftogaz ne sottrasse almeno una parte, deviandola verso i clienti ucraini e spingendo Gazprom a chiudere completamente i flussi verso l'Ucraina. La conseguenza fu una completa interruzione dei flussi attraverso la rete ucraina, che soprattutto nel 2009 creò disagi alle economie dell'Europa

13. Sullo sviluppo della rete infrastrutturale, si veda M. Verda, *Politica estera e sicurezza energetica. L'esperienza europea, il gas naturale e il ruolo della Russia*, Edizioni Epoké, Novi Ligure, 2012, p. 110 e ss.

orientale, prive di alternative al gas russo e con capacità di stoccaggio limitata¹⁴.

Negli anni successivi alla crisi del 2009 si ebbe un processo di una nuova riduzione progressiva dei prezzi delle forniture del gas russo all'Ucraina, che nel frattempo aveva ridotto significativamente i propri consumi (53 Gmc nel 2012). Un primo sconto fu concesso nel 2010 come parte dell'accordo sull'estensione della concessione del porto di Sebastopoli alla marina militare russa. Un successivo sconto fu poi concesso nel dicembre 2013 nel quadro di un più ampio pacchetto di aiuti all'Ucraina deciso dal governo russo, in risposta a un riavvicinamento di Kiev.

In seguito all'instabilità politica che ha portato alla cacciata di Janukovič, Gazprom aveva però deciso a marzo di quest'anno di non rinnovare lo sconto, che prevedeva originariamente una clausola di rinnovo su base trimestrale¹⁵. Il prezzo del gas naturale per Naftogaz è così tornato alla formula di calcolo stabilita inizialmente dal contratto siglato nel 2009 e valido fino al 2019. Il prezzo che ne risulta è però davvero alto: circa 480 dollari/kmc, perfino superiore a quello pagato dai consumatori europei e senza considerare gli obblighi di ritiro minimo di gas¹⁶.

Ne è nato un contenzioso tra Gazprom e Naftogaz, con quest'ultima in arretrato con i pagamenti dall'agosto 2013, ossia da molto prima che il nuovo livello di prezzo entrasse formalmente in vigore. La situazione che si è così creata potrebbe portare nei prossimi mesi a tensioni tra

14. Sulla crisi del 2006 si veda J. Stern, *The Russian-Ukrainian gas crisis of January 2006*, Oxford Institute for Energy Studies (OIES), 2006. Sulla crisi del 2009 si veda S. Pirani, J. Stern e K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian gas dispute of January 2009: a comprehensive assessment*, NG27, OIES, 2009.

15. Il prezzo era sceso fino a 268 dollari ogni mille metri cubi (kmc), significativamente più basso del livello medio europeo (350-380 dollari/kmc).

16. Per una valutazione dell'impatto della crisi ucraina sull'approvvigionamento di gas europeo, si veda M. Verda, *La crisi ucraina e il transito di gas russo verso l'Europa*, Istituto Italiano di Studi Strategici "Niccolò Machiavelli", 2014.

Gazprom e Naftogaz, col rischio che si ripeta una situazione simile a quella del 2009.

6.3 L'impatto di una possibile crisi e il ruolo di South Stream

Dal punto di vista della sicurezza energetica europea, la situazione sarebbe tuttavia molto meno problematica rispetto a quanto accadde nel 2009. In primo luogo, l'entrata in funzione di Nord Stream, che sommato a Yamal-Europa e ai gasdotti minori che servono le Repubbliche baltiche e la Finlandia, ha ridotto il transito attraverso l'Ucraina a circa la metà dei volumi diretti in UE. In secondo luogo, la capacità d'importazione europea si è ulteriormente diversificata rispetto alla Russia, in particolare con lo sviluppo di nuovi rigassificatori. Infine, i consumi europei hanno risentito in questi anni degli effetti negativi della crisi economica, riducendosi da 487 Gmc a 462 Gmc, con la conseguenza che il fabbisogno di gas importato è stato contenuto¹⁷.

L'impatto sui consumatori europei di un'interruzione di qualche settimana sarebbe così ancora più limitato di quanto non sia stato nel 2009. Nonostante l'aumento delle interconnessioni, resterebbero però alcune vulnerabilità nei paesi dell'Europa orientale (Bulgaria, Slovacchia e Ungheria) fortemente dipendenti dal gas russo e senza accesso a rotte alternative all'Ucraina.

Il residuo rischio connesso al transito in Ucraina mette in evidenza la natura incompiuta del processo di diversificazione delle rotte d'importazione del gas russo in Europa. In questo senso, il definitivo superamento della dipendenza dall'Ucraina si avrebbe solo con la realizzazione del gasdotto South Stream, che dovrebbe collegare il territorio russo con la Bulgaria passando sul fondo del Mar Nero, con una capacità annua di 63 Gmc. Non a caso, il gasdotto rappresenta la

17. Eurogas (2014).

principale priorità di sviluppo infrastrutturale di Gazprom in Europa, di cui di fatto la compagnia si assumerebbe gran parte dei costi.

Al momento, in ogni caso, i principali paesi europei si dovranno confrontare con la doppia esigenza da un lato di sostenere la stabilità finanziaria del governo ucraino, e più in generale dell'economia del paese. Dall'altro, saranno invece chiamati a prendere una decisione circa il contesto regolatorio all'interno del quale autorizzare la costruzione di South Stream, un elemento apparentemente secondario, ma essenziale per la sua realizzazione e piena integrazione nel sistema di approvvigionamento europeo. Per l'Italia, in particolare, si tratta di uno sviluppo cruciale: a differenza degli altri grandi mercati continentali (Germania, Francia e Polonia), quello italiano è l'unico grande mercato ancora dipendente interamente dall'Ucraina per l'approvvigionamento di gas russo. Sarà dunque il governo di Roma la controparte più interessata allo sviluppo del gasdotto, del quale peraltro Eni è il secondo azionista (20%), dopo Gazprom¹⁸.

6.4 *L'accordo con la Cina e l'apertura a Est*

La crisi ucraina non ha solamente messo in evidenza i rischi connessi al transito sul territorio ucraino, ma ha anche mostrato ancora una volta i limiti dell'eccessiva dipendenza di Mosca dai propri mercati in Europa occidentale. A fronte delle simboliche sanzioni occidentali e della prospettiva di un isolamento internazionale, il governo russo ha risposto accelerando il proprio sforzo di diversificare i mercati di sbocco per il proprio gas naturale, in modo da limitare la dipendenza dalla cooperazione europea.

Il risultato di quest'accelerazione è stata la firma nel maggio 2014 di un accordo di fornitura tra Gazprom e la società cinese Cnpc (China National Petroleum Corporation). Il contratto prevede volumi annui pari a 38 Gmc per trent'anni, a partire dal 2018. Si tratta di un accordo in

18. Sul progetto South Stream, si veda D. Floros, "South Stream, il tubo della discordia", *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, vol. 2, 2012, pp. 91-100.

fase di negoziazione da circa un decennio, che non aveva ancora trovato una soluzione, soprattutto per la volontà cinese di ottenere una formula di prezzo e condizioni di rinegoziazione molto favorevoli.

I termini dell'accordo sulla formula e sulle rinegoziazioni non sono stati resi noti, ma il valore complessivo del contratto si stima sui 400 miliardi di dollari, ossia 350 dollari ogni mille metri cubi, un prezzo in linea con le quotazioni europee. Il reale valore del contratto con Gazprom si conoscerà solo in futuro, ma è ipotizzabile che i negoziatori russi abbiano fatto importanti concessioni in cambio della chiusura di un accordo dal forte valore politico¹⁹.

Per la Russia si tratta in ogni caso di un successo: grazie all'accordo potrà sviluppare le proprie riserve nella Siberia orientale, diversificando i mercati finali e riducendo il peso dei clienti europei. Il controvalore delle esportazioni di gas dovrebbe infatti aumentare di circa 10 miliardi di dollari all'anno, che andranno ad aggiungersi ai circa 20 miliardi annui di esportazioni di petrolio, effettuate dal 2009 grazie all'oleodotto Espo²⁰. Sebbene la crisi ucraina abbia giocato un ruolo nell'accelerare la sigla del contratto, si tratta di un accordo inevitabile, dato il continuo aumento della domanda energetica cinese, le enormi riserve di idrocarburi russe nella Siberia orientale e la contiguità territoriale²¹.

Nella prospettiva europea, l'accordo tra Cina e Russia non avrà conseguenze di rilievo. Il gas esportato in Cina sarà infatti estratto nei giacimenti di Kovykta (2.000 Gmc) e Chayandin (oltre 1.000 Gmc), situati in Siberia orientale. Il gas destinato ai mercati europei proviene invece dai giacimenti della Siberia occidentale, oltre mille chilometri più

19. Si veda J. Anderlini, L. Hornby, e G. Chazan, "China and Russia sign \$400bn gas deal", *The Financial Times*, 21 maggio 2014 (online, ultimo accesso il 24/05/2014).

20. Dati Unctad Stat, *online database*.

21. L'Agenzia Internazionale per l'Energia (Iea) prevede per il decennio in corso un tasso di crescita della domanda cinese pari al 4% annuo per il petrolio e del 10% annuo per il gas naturale. Cfr. Iea, *World Energy Outlook 2013*.

a ovest. Non esiste dunque la possibilità che i clienti europei e quelli cinesi entrino in competizione per le stesse riserve²².

L'apertura di una nuova direttrice di esportazione rappresenta un importante passo avanti per la Russia, che diversificando riduce i rischi per la propria economia. Si tratta di un'espansione delle attività che però non fa venir meno la centralità dei mercati europei: a regime, i volumi esportati in Cina saranno comunque pari ad appena un terzo di quelli esportati verso i paesi europei nel 2013.

Conclusioni: quale possibile evoluzione futura

I consumi energetici e gli approvvigionamenti di energia sono caratterizzati da una forte inerzia. Passare da un fornitore all'altro è costoso, soprattutto quando ci sono investimenti di lungo periodo che devono essere ripagati nel tempo. Anche passare da una fonte energetica a un'altra è un processo particolarmente costoso, che richiede investimenti che possono essere fatti solo nell'arco di anni o decenni. Le forniture di gas russo ai paesi europei non fanno eccezione e dunque gli eventuali cambiamenti futuri sono destinati ad avvenire in modo progressivo.

Alla base dell'attuale importante interdipendenza russo-europea si trovano forti interessi convergenti: l'Europa occidentale ha un'economia matura e dipendente dalle importazioni di metano, mentre la Russia dispone delle più grandi riserve al mondo e di un sistema infrastrutturale orientato all'esportazione verso occidente.

Lo scambio commerciale è dunque reciprocamente conveniente, ma si accompagna per entrambe le parti a un grado troppo basso di diversificazione.

Per la Russia l'eccessiva dipendenza dai mercati europei si traduce in un basso dinamismo della domanda o addirittura in una contrazione del mercato potenziale. Nonostante la produzione interna europea sia in calo, le importazioni cresceranno solo limitatamente nel corso del decennio, a causa degli effetti della crisi economica e delle politiche di

22. Si veda Iea, *World Energy Outlook 2011*, pp. 245-349.

incentivazione delle fonti rinnovabili, che hanno penalizzato il gas e le fonti fossili in generale²³. Per Gazprom, restare legata esclusivamente ai clienti storici europei significherebbe una stagnazione del giro d'affari o perfino una sua riduzione.

Nella prospettiva europea, dipendere in misura marcata dalle forniture russe si traduce in una vulnerabilità rispetto ai rischi legati al transito in Ucraina, fintanto che il gasdotto South Stream non sarà realizzato. Tuttavia, a meno che lo sviluppo di questo gasdotto non sia bloccato da una forte opposizione politica a Bruxelles, il problema ucraino per la sicurezza energetica europea è destinato a risolversi definitivamente nel corso di questo decennio con il completamento del gasdotto. A prescindere poi dalle rotte di approvvigionamento, dipendere da un grande fornitore riduce il potere di mercato dei clienti finali e limita la possibilità che meccanismi di concorrenza sul lato dell'offerta portino a una riduzione dei prezzi. Per aumentare la concorrenza, meglio ricorrere a fornitori con quote di mercato inferiori per soddisfare un eventuale aumento della domanda di importazioni.

Sia il governo russo sia i governi dei principali paesi europei stanno, di conseguenza, agendo per preservare l'interscambio esistente e al tempo stesso per trovare nuove controparti, aumentando la diversificazione. Gli accordi russo-cinesi vanno in questa direzione, così come i progetti per lo sviluppo di nuova capacità di esportazione di gas naturale liquefatto, destinato ai mercati globali. In prospettiva europea, sia il tentativo di consolidare il ruolo delle rinnovabili nel paniere energetico (e quindi ridurre strutturalmente la domanda di energia fossile), sia l'apertura del Corridoio meridionale rappresentano misure destinate a ridurre il peso relativo del rapporto con la Russia, pur senza necessariamente ridurne il valore assoluto²⁴.

In conclusione, il rapporto energetico russo-europeo è oggi un elemento essenziale per tutte le economie coinvolte ed è destinato a mantenere un

23. Si veda C. Frappi, M. Verda e A. Villafranca, *Focus trimestrale sicurezza energetica*, Osservatorio di Politica Internazionale, voll. 13-16, 2013.

24. Sul Corridoio meridionale, si veda C. Frappi e M. Verda, *Azerbaijan: energia per l'Europa. Storia, economia e geopolitica degli idrocarburi del Caspio*, Egea, Milano, 2013,

alto valore assoluto anche nei prossimi decenni. In un'ottica di riduzione del rischio, si assisterà tuttavia a un graduale processo di diversificazione, destinato probabilmente a ridurre il peso relativo dell'interscambio per entrambe le parti. L'esito potrebbe essere un rapporto più equilibrato, in cui l'elemento economico rimane preminente rispetto a quello politico in misura ancor maggiore di quanto non lo sia oggi.

7. USA-RUSSIA: DAL "RESET" A UNA NUOVA GUERRA FREDDA?

di Mario Del Pero

Così come era difficile prevedere un simile sviluppo della crisi in Ucraina è oggi assai complesso comprendere cosa ne potrà seguire. Nello scontro tra Usa e Russia agiscono elementi tradizionali di una politica di potenza che con troppa fretta si era pensato di poter archiviare. Ma operano anche elementi oggettivi nuovi e forme plurime d'interdipendenza che legano oggettivamente le due parti, accentuando la loro propensione a collaborare ed evitare conflitti. Vi sono, in altre parole, incentivi e spinte tanto alla collaborazione quanto al conflitto: antagonismi di potenza e logiche geopolitiche da un lato, forme d'integrazione e, appunto, interdipendenza, dall'altro. Ed è sul filo sottile che separa le une dalle altre che si muovono, e si sono mosse, fino a ora le diplomazie delle due parti.

Questo saggio esamina, da principio, il tentativo da parte dell'amministrazione Obama di promuovere un miglioramento delle relazioni tra Stati Uniti e Russia, che si erano progressivamente deteriorate durante i due mandati di George W. Bush. Di questo tentativo vengono esaminate le cause e le modalità. Sui suoi limiti, i suoi esiti e il suo insuccesso ultimo ci si sofferma nella seconda parte, dove si analizzano gli impedimenti strutturali così come le scelte politiche e i fattori contingenti che hanno ostacolato un riavvicinamento russo-statunitense. Una possibile analisi proverà a dare, infine, una valutazione della vicenda ucraina, cercando di contestualizzare storicamente l'ultimo

scontro tra Russia e Stati Uniti e rigettando però l'idea che ci si trovi di fronte a una versione nuova e aggiornata della Guerra fredda.

7.1 "Resettare" i rapporti tra Russia e Stati Uniti

Fu in occasione della conferenza sulla sicurezza di Monaco del febbraio 2009 che il vice-presidente statunitense Joe Biden invocò la necessità di «premere il pulsante reset e rivedere i tanti ambiti» dove gli Stati Uniti potevano e dovevano «lavorare assieme alla Russia». «Non saremo d'accordo con la Russia su tutto», proseguì Biden, «non riconosceremo l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud come stati indipendenti», né l'idea che una nazione «possa avere una sfera d'influenza», «ma gli Stati Uniti e la Russia possono trovarsi in disaccordo e ciononostante lavorare di comune accordo quando i loro interessi coincidono. Ed essi coincidono in molte aree»¹. In una prima fase, la necessità di superare le difficoltà del recente passato e rilanciare la collaborazione russo-statunitense costituì un leitmotiv del discorso di politica estera di Obama e del segretario di stato americano, Hillary Clinton. Una «relazione stabile e multidimensionale con la Russia», basata sul riconoscimento dell'esistenza di «interessi condivisi» fu ad esempio uno degli obiettivi indicati nella prima strategia di sicurezza nazionale dell'amministrazione Obama, la *National Security Strategy* del 2010².

Ciò si concretizzò nella promozione di uno sforzo ad ampio raggio per giungere a un effettivo *rapprochement* con Mosca. Di questo iniziale «reset» di Obama verso la Russia è necessario individuare le matrici, gli

1. *Remarks by Vice-President Biden at the 45th Munich Conference on Security Policy*, Monaco, 7 febbraio 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/RemarksbyVicePresidentBidenat45thMunichConferenceonSecurityPolicy; C. Whitlock, «Reset Sought on Relations With Russia, Biden Says», *The Washington Post*, 8 febbraio 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020700756.html>.

2. *National Security Strategy*, maggio 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

obiettivi e le principali manifestazioni per comprenderne appieno anche i limiti e le ragioni dell’insuccesso ultimo.

Le matrici, innanzitutto. Almeno cinque fattori possono essere individuati per spiegare il tentativo del 2009-10 di ripensare i rapporti con la Russia e coinvolgere maggiormente Mosca nell’ordine internazionale a leadership statunitense. In primo luogo, agivano considerazioni geopolitiche globali che riducevano la centralità del teatro europeo e inducevano gli Usa a un riposizionamento strategico verso l’Estremo Oriente e il Pacifico (sintetizzato poi nella celebre formula dell’*Asia Pivot*). Alla decresciuta importanza dell’Europa e della relazione transatlantica corrispondeva, quasi automaticamente, una minor attenzione e preoccupazione nei confronti della Russia e delle sue presunte aspirazioni egemoniche in Eurasia. Una minor attenzione che derivava anche dalla consapevolezza delle tante fragilità del gigante russo: di una sua debolezza quasi strutturale, occultata in parte dal suo peso diplomatico e militare (oltre che dalle sue dimensioni e dal suo passato), ma acuita dalla crisi globale del post-2007. La dipendenza russa da crediti e finanziamenti occidentali; la bassa diversificazione di un’economia poggiante sull’esportazione di materie prime, e condizionata quindi dalla volatilità dei loro prezzi; la scarsa competitività delle imprese russe; l’alto livello di corruzione; una rete infrastrutturale carente e obsoleta: questi e altri fattori concorrevano nel far ritenere che la “minaccia” russa prospettata da politici e commentatori conservatori non esistesse o fosse grandemente esagerata. Che la Russia costituisse un gigante dai piedi d’argilla, facilmente coercibile e, quindi, co-optabile, attraverso incentivi e compromessi, nella gestione dell’ordine internazionale. Se la debolezza della Russia, presunta e reale, costituiva la seconda matrice del cambiamento di rotta di Obama, la terza era collegata alle sue dinamiche interne e di potere: la successione, rivelatasi poi poco più che cosmetica, tra Putin e Medvedev alimentò inizialmente l’illusione che una parziale transizione liberale fosse in atto. Medvedev, affermò Obama nel luglio del 2009, comprendeva come il «vecchio approccio da Guerra fredda alle relazioni tra Russia e Stati Uniti» fosse ormai

superato, laddove Putin manteneva ancora “un piede” nel passato³. La nuova convergenza, auspicata e ritenuta possibile, doveva essere inoltre facilitata dal deciso cambio di linea della politica estera statunitense, del suo discorso così come delle sue pratiche e della sua visione strategica di fondo. Il rigetto, affermato ed esibito, dell'interventismo radicale e unilaterale degli anni di Bush e il rilancio di forme collaborative, istituzionalizzate e multilaterali di gestione delle crisi internazionali avrebbero dovuto catalizzare un inevitabile riavvicinamento alla Russia. Anche perché – quinto e ultimo fattore – di Mosca vi era un assoluto bisogno in alcuni cruciali dossier, quello del nucleare iraniano su tutti, stante il ruolo di Mosca come indispensabile potenza regionale, le sue relazioni diplomatiche e militari con Tehran e il suo seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu⁴.

Il “reset” delle relazioni russo-statunitensi non si limitò ai soli propositi, ma si concretizzò in decisioni e accordi la cui rilevanza non può essere sotto-stimata. I progetti di creazione di un sistema di difesa missilistica di teatro, da dispiegarsi in Polonia e nella Repubblica Ceca, su cui tanto avevano puntato gli Usa di Bush furono accantonati, suscitando le rimostranze dei due alleati europei e la reazione compiaciuta di Mosca. Obama e l'allora segretario della Difesa, Robert Gates, negarono con forza l'esistenza di qualsiasi legame tra questa decisione e la volontà di migliorare i rapporti con Mosca, sottolineando come essa conseguisse a un ripensamento globale del progetto di difesa missilistica e non a un suo abbandono. La lettura prevalente – in Russia, in Europa centro-orientale e negli Stati Uniti sia tra gli oppositori sia tra i sostenitori del presidente – fu però diversa e il collegamento tra le due dimensioni, i rapporti bilaterali con Mosca e la difesa anti-missilistica, riconosciuta ed enfatizzata dai più. Anche perché la scelta fu accompagnata da un deciso rilancio dei negoziati in materia di disarmo nucleare, il vero comune denominatore (e primario fattore d'interdipendenza) che lega ancor oggi

3. P. Baker, “Preparing for Trip to Russia, Obama Praises Putin's Protégé, at Putin's Expense”, *The New York Times*, 2 luglio 2009, <http://www.nytimes.com/2009/07/03/world/europe/03moscow.html>.

4. S. Hurst, “Obama and Iran”, *International Politics*, vol. 49, 2012, pp. 545-567.

le due parti. Sulla questione Obama investì un rilevante capitale politico, nella consapevolezza che essa costituisse terreno d’incontro privilegiato con Mosca, mettendola al centro del suo discorso di politica estera e giungendo a un accordo, il “New Start”, siglato a Praga nell’aprile 2010, la cui successiva ratifica al Senato non fu semplice o priva di costi. Un accordo, affermò allora Obama, che dimostrava «i vantaggi della cooperazione» e la «determinazione di Russia e Stati Uniti» a perseguire in collaborazione la «leadership globale»⁵.

Infine, qualsiasi piano di ulteriore ampliamento della Nato verso la Georgia e l’Ucraina fu accantonato, scomparendo anche solo come ipotesi teorica e del tutto futuribile, a dispetto delle rimostranze del fronte repubblicano.

Quali obiettivi si poneva questo sforzo di “resettare” le relazioni con la Russia? Vi era innanzitutto la volontà di coinvolgere Mosca nella gestione di un’architettura di sicurezza pan-europea che avrebbe dovuto garantire la stabilità regionale, permettendo così una riduzione dell’impegno degli Usa funzionale al suo ri-orientamento verso il teatro dell’Asia-Pacifico. Agiva, in secondo luogo, la consapevolezza che aumentare la soglia dell’impegno in Afghanistan, altra iniziale priorità dell’amministrazione Obama, voleva dire appoggiarsi maggiormente alla Russia, in particolare per poter utilizzare vie di comunicazione indispensabili al trasporto di materiali e personale militare, reso più complicato dalla decrescente collaborazione del Pakistan (su tutte il corridoio settentrionale, *Northern Distribution Network*, che coinvolge Lettonia, Russia, Azerbaigian, Georgia, Kazakistan, Tagikistan e Uzbekistan)⁶. Infine, la collaborazione doveva servire a coinvolgere e responsabilizzare Mosca, in particolare rispetto alla questione del dossier nucleare iraniano, che poteva (e può)

5. M.D. Shear, “Obama, Medvedev sign treaty to reduce nuclear weapons”, *The Washington Post*, 8 aprile 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/04/08/AR2010040801677.html>; Z. Laidi, *Limited Achievements: Obama’s Foreign Policy*, Londra/New York, Palgrave MacMillan, 2012, pp. 53-55.

6. Center for Strategic and International Studies, *CSIS Report: The Northern Distribution Network and Afghanistan*, gennaio 2010, http://csis.org/files/publication/091229_Kuchins_NDNandAfghan_Web.pdf.

essere affrontato solo in presenza di una fattiva collaborazione russa alle Nazioni Unite.

7.2 I limiti del “reset”

Eppure, questo rapprochement si arenò rapidamente e ben prima dell'ultimo scontro sull'Ucraina. A ostacolarlo agirono dinamiche interne ai due paesi e la persistenza di discorsi politici funzionali alla costruzione del consenso interno, tanto in Russia quanto negli Stati Uniti. In Russia non si assistette alla parziale transizione liberale, auspicata e preconizzata a Washington. Al contrario, Putin riaffermò il suo controllo sul paese nel contesto di una svolta neo-autoritaria centrata anche sull'esplicita denuncia degli Usa e delle modalità di esercizio del loro primato globale. A questo discorso fortemente anti-americano fece da controcanto il riaffiorare, negli Stati Uniti, di toni scopertamente russofobi, in particolare tra la destra repubblicana. L'approvazione dell'accordo “New Start” non fu affatto semplice (71 senatori votarono a favore e 26 contro, una maggioranza di poco superiore alla soglia necessaria dei 2/3 più uno dei senatori presenti in aula) e contro di essa si schierò una parte non marginale del partito repubblicano, che arrivò a denunciare l'accordo come espressione di un “nuovo appeasement”⁷. Posizioni, queste, destinate a riaffiorare durante la campagna presidenziale del 2012, quando il candidato repubblicano Mitt Romney denunciò la Russia come il principale “nemico geopolitico degli Stati Uniti”. «Sotto la mia amministrazione», affermò allora Romney, «gli amici troveranno

7. P. Baker, “Senate Passes Arms Control Treaty with Russia 71 to 26”, *The New York Times*, 22 dicembre 2010, <http://www.nytimes.com/2010/12/23/world/europe/23treaty.html?pagewanted=all>; R. Deyermund, “The Republican Challenge to Obama’s Russia Policy”, *Survival*, vol 54, n. 5, 2012, pp. 67-92.

da parte statunitense maggior lealtà e Mr. Putin meno flessibilità e più spina dorsale»⁸.

Questi stessi “amici” non avevano mancato di esercitare a loro volta pressioni, cercando di agire come lobby nel dibattito politico statunitense. Aveva fatto ad esempio scalpore, ed era stata ovviamente utilizzata dal campo repubblicano, la “lettera dei 22” del luglio 2009, nella quale si denunciava il presunto tradimento di Obama rispetto al progetto di difesa anti-missilistica in Polonia e nella Repubblica Ceca. Firmata tra gli altri da Lech Walesa, Václav Havel, dall'ex primo ministro estone Mart Laar e dall'ex presidente lettone Vaira Vike-Freiberga, la lettera criticava il disinteresse dell'amministrazione Obama verso un'Europa centrale e orientale che si sosteneva non fosse più «nel cuore della politica estera americana» e denunciava la debolezza di una Nato incapace di fronteggiare la potenza russa, come si era visto in occasione della crisi georgiana dell'agosto 2008. «La Russia», affermava la lettera, costituiva ancora «una potenza revisionista che persegue un'agenda da diciannovesimo secolo con metodi e tattiche da ventesimo» e il cui obiettivo era condizionare le politiche estere e di sicurezza dei paesi dell'area per ricostituire la sfera d'influenza in Europa centro-orientale perduta con la fine della Guerra fredda⁹.

Più in generale, l'auspicata convergenza era ostacolata dalle persistenze e continuità nell'azione internazionale dei due paesi e dalla visione che vi sottostava: dall'agire spesso opportunistico di Mosca e da quello, non di rado unilaterale, degli Usa; ovvero dallo scontro tra chi ribadiva il primato, e l'inviolabilità, della sovranità nazionale e chi – in nome di principi umanitari e, spesso, di tangibili interessi – lo contestava e riteneva superato. Questa collisione – di pratiche, principi, discorsi e interessi – si manifestò pienamente durante la cosiddetta “Primavera

8. *Romney: Russia is our Number One Geopolitical Foe*, CNN Pressroom, 26 marzo 2012, <http://cnnpressroom.blogs.cnn.com/2012/03/26/romney-russia-is-our-number-one-geopolitical-foe/>; A. Stent, “US-Russian Relations in the Second Obama Administration”, *Survival*, vol. 54, n. 6, 2012, pp. 123-138.

9. “An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe”, 16 luglio 2009, *Gazeta Wyborcza*, http://wyborcza.pl/1,76842,6825987,An_Open_Letter_to_the_Obama_Administration_from_Central.html.

araba". La Russia osservò con perplessità processi che attentavano a una stabilità regionale che si riteneva garantisse gli interessi di Mosca nella regione; manifestò sconcerto per un'azione, quella in Libia, che sembrava replicare logiche e presupposti di quell'interventismo che Obama aveva formalmente abbandonato; soprattutto, assunse una posizione inflessibile rispetto alla possibilità di un nuovo intervento in Siria, l'ultimo alleato di Mosca in Medio Oriente, e il baluardo, secondo il Cremlino, nel contenimento di un radicalismo sunnita che preoccupa e spaventa la stessa Russia¹⁰.

Infine, ha agito, nell'ostacolare questo auspicato riavvicinamento, un elemento strutturale spesso sottaciuto: l'assenza di interessi e *stakeholders* altri, oltre a quelli statuali, pronti a sostenere e promuovere un miglioramento delle relazioni russo-statunitensi. L'interdipendenza strategica, retaggio di una Guerra fredda che ci ha lasciato in dote l'attuale bipolarismo nucleare, non è integrata da quelle altre forme d'interdipendenza che legano ad esempio oggi gli Stati Uniti e la Cina o l'Unione Europea e la Russia stessa. Nel 2013 il volume complessivo di scambi commerciali tra Russia e Stati Uniti è stato di circa 38 miliardi di dollari, in calo rispetto al biennio precedente e con un passivo commerciale per gli Usa di quasi 16 miliardi di dollari; quello tra Stati Uniti e Cina è stato invece superiore ai 560 miliardi di dollari (con un passivo nella bilancia commerciale statunitense di circa 320 miliardi di dollari) e quello tra Stati Uniti e UE di poco inferiore (attorno ai 550 miliardi di dollari). Gli scambi tra Unione Europea e Russia nel 2013 sono stati di 325 miliardi di dollari, quasi dieci volte più di quelli russo-statunitensi, fanno dell'UE oggi il principale partner commerciale di Mosca. Analogamente, gli investimenti diretti statunitensi in Russia, per quanto cresciuti negli anni, sono ancora assai limitati e gli Usa risultano solo il decimo investitore straniero nel paese¹¹.

10. A. Stent, (2012); S. Blank, C.R. Saivetz, "Playing to Lose? Russia and the 'Arab Spring'", *Problems of Post-Communism*, vol. 59, n. 1, gennaio-febbraio 2012, pp. 3-14.

11. I dati sono tratti da US Census Bureau, *Foreign Trade*, <http://www.census.gov/foreign-trade>; European Commission, *Trade Policy*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

7.3 La crisi ucraina: una “nuova Guerra fredda”?

Ben prima della crisi ucraina, quindi, fattori strutturali, precise scelte dei due governi e dinamiche politiche convergevano nell'alimentare tensioni tra le due parti o quantomeno rendere difficili il *rapprochement* inizialmente cercato da Obama. L'Ucraina ha di fatto esacerbato, e portato allo scoperto, queste tensioni e alimentato discorsi reciprocamente, e non di rado ideologicamente, ostili, in Russia come negli Stati Uniti. L'impressione molto forte è che l'amministrazione statunitense sia stata trascinata entro un nuovo fronte di crisi di cui avrebbe volentieri fatto a meno. In conseguenza di quanto avveniva in piazza Maidan, della rigida reazione russa e, soprattutto, della decisione di Putin di annettere la Crimea non era però immaginabile (e, per Obama, politicamente praticabile) altro comportamento da parte statunitense. Nel dibattito pubblico e politico americano, infatti, è prevalsa un'interpretazione netta e inequivoca degli avvenimenti ucraini, ben presto equiparati, dai *liberal* come dai conservatori, a una rinnovata Guerra fredda, che imporrebbe una nuova azione di contenimento dell'aggressivo espansionismo russo¹².

Ma davvero di nuova Guerra fredda si tratta? Ha senso, oggi, affidarsi a un simile riferimento analogico per decrittare logiche e comportamenti delle due parti? La risposta non può che essere negativa. Le relazioni russo-statunitensi sono ovviamente condizionate dai tanti “detriti” della

[countries-and-regions/countries/russia/](#) e OECD, *Foreign Direct Investment (FDI) Statistics*, <http://www.oecd.org/investment/statistics.htm>.

12. Su questo, si veda T. Snyder, “Ukraine: the Haze of Propaganda”, *The New York Review of Books*, 1 marzo 2011, <http://www.nybooks.com/blogs/nyrblog/2014/mar/01/ukraine-haze-propaganda> e lo scambio tra W.R. Mead, “The Return of Geopolitics” e G.J. Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: the Enduring Power of the Liberal Order” in *Foreign Affairs*, vol. 93, n. 3, maggio/giugno 2014 (chi scrive, pur con qualche distinguo, trova assai più convincenti e storicamente fondate le posizioni di Ikenberry). Per delle voci dissonanti nel dibattito statunitense si veda K. van den Heuvel, S.F. Cohen, “Cold War Against Russia - Without Debate”, *The Nation*, 19 maggio 2014, <http://www.thenation.com/article/179579/cold-war-against-russia-without-debate> e J.F. Matlock Jr., “The U.S. has Treated Russia Like a Loser Since the End of the Cold War”, *The Washington Post*, 14 marzo 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/who-is-the-bully-the-united-states-has-treated-russia-like-a-loser-since-the-cold-war/2014/03/14/b0868882-aa06-11e3-8599-ce7295b6851c_story.html.

Guerra fredda, il bipolarismo nucleare – e i vincoli che esso pone sui comportamenti di tutte le parti in causa – in particolare. Ma proprio la crisi ucraina ci mostra quanto mistificatoria possa essere l'analogia della Guerra fredda. L'attuale contrapposizione tra Russia e Stati Uniti può, infatti, essere letta anche come scontro tra diverse visioni del sistema internazionale, delle sue regole così come della sua filosofia di base: come una contrapposizione tra la dottrina della sovranità nazionale di cui Putin si fa portatore e l'universalismo liberale statunitense; o come quella tra il primato della geopolitica e il suo rigetto. Al di là delle evidenti semplificazioni e forzature offerte da letture simili, però, è evidente come sia completamente assente oggi quella dimensione ideologica che caratterizzava, e invero qualificava, l'antagonismo della Guerra fredda, che costituì a lungo una sfida tra due modelli di modernità e due visioni del futuro. La rete d'interdipendenze correnti, inoltre, rende meno praticabili politiche di potenza tradizionali e quantomeno datate visioni delle relazioni internazionali come un gioco invariabilmente a somma zero. Di nuovo, la crisi ucraina lo ha mostrato bene nel suo mettere al centro della scena tali interdipendenze, e i vincoli che ne conseguono per tutti gli attori coinvolti; ovvero coinvolgendo una pluralità di soggetti, e attivando una molteplicità di dinamiche, a dimostrazione di quanto sia impossibile applicarvi una gabbia rigidamente bipolare, anche laddove s'includa nell'equazione l'attore europeo.

La risposta di Obama alla crisi ucraina si è mossa pertanto entro questa cornice ed è stata fortemente condizionata, come si è detto, dalle implicazioni politiche interne e dalla necessità di rispondere alle critiche repubblicane. È stato alzato, e di molto, il tono di una retorica che denuncia la Russia come potenza revisionista e neo-imperialista. Sono state adottate varie sanzioni economiche nei confronti di individui e compagnie russe ritenuti vicini a Putin. Si è chiesto ai riluttanti alleati europei di fare la loro parte, nel contesto di un dialogo transatlantico centrato in realtà primariamente, e talora esclusivamente, sull'asse Washington-Berlino.

Da parte statunitense si ritiene che questa strategia abbia in ultimo funzionato, inducendo Mosca alla cautela e garantendo il corretto

Usa-Russia: dal “reset” a una nuova Guerra fredda?

svolgimento delle elezioni presidenziali ucraine del 25 maggio. «La nostra abilità nell’influencare l’opinione pubblica internazionale ha permesso d’isolare immediatamente la Russia», ha affermato Obama nel suo discorso ai cadetti di West Point del 28 maggio.

Grazie alla leadership statunitense, il mondo ha immediatamente condannato le azioni russe, l’Europa e il G7 si sono affiancati a noi nell’imporre le sanzioni, la Nato ha rafforzato il suo impegno a difesa degli alleati dell’Europa orientale, il Fondo Monetario Internazionale ci sta aiutando a stabilizzare l’economia dell’Ucraina... questa mobilitazione dell’opinione mondiale e delle istituzioni internazionali ha offerto un contrappeso alla propaganda russa e alle truppe russe al confine¹³.

Se sia davvero così lo si scoprirà nei mesi a venire. Per ora basta solo che non la si chiami nuova Guerra fredda e si comprenda come nessuno, a partire dalla Russia stessa, possa trarre vantaggi da un’ulteriore escalation della crisi.

13. Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony, 28 maggio 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony>. Si veda inoltre M. O’Hanlon, “The Obama Defense”, *Foreign Affairs*, 28 maggio 2014, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141473/michael-ohanlon/the-obama-defense>.

8. DOPO LA CRIMEA IL KAZAKISTAN?*

di Fabrisi Vielmini

Nell'ambito della crisi internazionale sorta dagli eventi in Ucraina, i vicini di Mosca sono stati direttamente investiti dalle conseguenze del mutamento della posizione russa. Con la riaffermazione della propria sovranità sulla Crimea, la Russia ha archiviato la linea seguita lungo il ventennio post-sovietico nelle relazioni con gli stati emersi dall'Urss. Sebbene fosse stato già implicito nel riconoscimento russo delle repubbliche separatiste georgiane nel 2008, il referendum crimeano ha infranto uno dei principali capisaldi su cui si reggeva il "divorzio consensuale" fra le ex-repubbliche sorelle, l'inviolabilità del tracciato delle frontiere definite dai legislatori sovietici.

Il Kazakistan, che condivide con Mosca la più estesa linea di confine terrestre al mondo (circa 7000 km) è particolarmente chiamato in causa da tali sviluppi. La situazione venutasi a creare è tale da mettere seriamente in discussione le linee chiave di politica interna ed estera seguite dal presidente Nursultan Nazarbaev nel corso dei 25 anni della sua impresa politica sul paese. In primo luogo, si è rianimato un potenziale irredentista nel nord il quale oltre a scuotere le basi della convivenza interetnica interna mina uno dei principali successi d'immagine di quel "modello kazakistano" proiettato da Astana sulla scena internazionale. Stavolta le tensioni interetniche acuiscono la lotta di fazioni interne suscitata dall'avvicinarsi dell'uscita di scena di Nazarbaev.

* Le opinioni manifestate esprimono posizioni personali dell'autore e non sono in alcun modo riconducibili al Ministero degli Affari Esteri.

I possibili esiti di tale rischiosa fase di transizione sono ancora lungi dal delinearsi. Tali processi interni sono esacerbati dalla crisi delle relazioni regionali. Il Kazakistan di Nazarbaev è, infatti, coinvolto nel processo di costruzione di un'Unione Economica Eurasiatica (Ueea), lo sforzo di re-integrazione delle economie ex-sovietiche, messo da Vladimir Putin al centro della suo ritorno alla presidenza russa. Le conseguenze pratiche di tale processo, unite alle prospettive di perdita della sovranità statale a favore di strutture sovranazionali dell'Ueea, sono oggi il principale argomento dell'opposizione al regime di Nazarbaev.

Sul piano internazionale, il clima da “nuova Guerra fredda” creatosi attorno all'Ucraina costituisce la peggiore delle prospettive possibili per un paese che ha investito notevoli risorse per condurre una politica estera attiva e ambiziosa volta a porlo quale ponte fra diverse realtà internazionali. Negli anni Astana è riuscita ad affermare la propria presenza su diverse piattaforme diplomatiche multilaterali in stretta connessione con le capitali occidentali. Ora, delineandosi quale paese avente la cooperazione più stretta con la Russia, il Kazakistan rischia di perdere i vantaggi che gli derivavano dalla posizione di mediatore per subire al contrario gli effetti delle sanzioni occidentali contro Mosca.

Gestire una crisi talmente complessa impone ad Astana un difficile esercizio d'equilibrio fra posizioni contrastanti che la porta ad assumere una posizione inevitabilmente ambigua¹.

8.1 La reazione ufficiale di Astana agli eventi ucraini

Il Kazakistan si è trovato immediatamente implicato nella dinamica della crisi aperta dall'assertività russa in Crimea. Il 5 marzo Nursultan Nazarbaev era a Mosca per una riunione straordinaria dei leader dei tre paesi dell'Unione doganale (UD) Bielorussia-Russia-Kazakistan. All'ordine del giorno la preparazione della firma, prevista per maggio,

1. D. Mazorenko, “«Krymskiy vopros»: *My zaplatim imidzhem?*”, *Vlast'* 8 aprile 2014, http://vlast.kz/article/krymskiy_vopros_my_zaplatim_imidzhem_-5118.html.

del trattato che sancirà l'evoluzione e ulteriore istituzionalizzazione dell'UD in un'Unione economica eurasiatica.

Secondo i rapporti ufficiali, dopo essersi intrattenuto con Putin, Nazarbaev ha affermato che il Kazakistan «in qualità di partner strategico, è in sintonia con la posizione della Russia, giacché volta alla difesa dei diritti delle minoranze etniche in Ucraina, così come dei propri interessi di sicurezza».

Venendosi a trovare nel ruolo di capitale più vicina alle posizioni di Mosca, Astana ha attirato l'interesse dei leader occidentali che la hanno sollecitata ad agire quale mediatore nei loro confronti. L'11 marzo il presidente kazako ha avuto una serie di colloqui telefonici con i leader di Russia, Germania e Stati Uniti. In quest'ultimo, Nazarbaev ha offerto a Barack Obama i propri buoni uffici nella risoluzione del conflitto fra Mosca e Kiev, un'offerta resa vana dallo sviluppo successivo degli eventi².

Dopo di che, una volta svoltosi a tappe accelerate il referendum per l'autodeterminazione della Crimea, Astana ha rilasciato una seconda dichiarazione ufficiale, il 18 marzo: mentre tutto l'emisfero occidentale considerava il referendum svoltosi due giorni prima quale un'annessione illegale di territorio ucraino da parte della Russia, il ministro degli Esteri, Erlan Idrissov, riconosceva *de facto* l'indipendenza di Sinferopoli e Sebastopoli da Kiev affermando che il voto «è visto in Kazakistan quale libera espressione della volontà della popolazione della Repubblica Autonoma, mentre la decisione della Federazione Russa è sotto le attuali circostanze considerata con comprensione»³.

Se Astana è rimasta coerente al suo partenariato con Mosca sostenendo i vicini in un momento decisivo, tuttavia si è trattato di una scelta sicuramente tormentata, espressa in una linea segnata da una profonda ambivalenza. Dichiarazioni successive del Mae (Ministero

2. V. Panfilova, "Nazarbaev mozet stat' posrednikom meždu Zapadom i Vostokom", *Nezavisimaja Gazeta*, 12 marzo 2014, http://ng.ru/cis/2014-03-12/6_nazarbaev.html.

3. *Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Kazakhstan on the Referendum in Crimea*, Press Service of Kazakhstan's Foreign Ministry, 18 marzo 2014.

Affari Esteri) kazakistano hanno precisato che la sintonia con il Cremlino sulla Crimea è stata limitata “alle circostanze” che hanno portato a tale passo. Le ambasciate kazakistane si sono infatti premurate di diffondere brevi commentari di tale posizione in cui si afferma come «essa non debba essere intesa come un riconoscimento ufficiale dei risultati del referendum da parte del nostro paese»⁴. Astana è dunque lungi da un sostegno inequivocabile per il ritorno della Crimea alla Federazione Russa, un fatto altresì espressosi nel comportamento rispetto al voto sulla risoluzione delle Nazioni Unite a sostegno dell'integrità territoriale dell'Ucraina, dove il Kazakistan si è limitato ad astenersi, a differenza di Bielorussia e Armenia che hanno chiaramente votato contro.

8.2 Il riemergere della “questione russa” nel nord del paese

Il principale impatto della crisi ucraina sul Kazakistan avviene sul piano delle relazioni interetniche all'interno del paese. Si tratta di una questione di altissima rilevanza per lo stato successore dell'Urss ritrovatosi con il più alto numero di russi etnici residenti dopo l'Ucraina.

Definendo la nuova posizione della Russia in seguito alla re-integrazione della Crimea⁵, Vladimir Putin ha affermato che una presunta esigenza di difesa delle comunità “russofone” all'estero giustificava l'azione russa, precisando che in futuro Mosca non esiterà a usare la forza per proteggere i diritti di tali comunità, ovunque esse si trovino al di fuori della Federazione Russa⁶. Oltre ai 25 milioni di russi etnici rimasti fuori dai confini della Federazione nel 1991, Mosca si rivolge ai “russofoni”, cittadini stranieri di madrelingua o che possano dimostrare

4. Trasmessa all'autore da funzionari dell'Ambasciata del Kazakistan in Georgia, 20 aprile 2014.

5. M. Menkiszak, *The Putin doctrine: The formation of a conceptual framework for Russian dominance in the post-Soviet area*, OSW Commentary, n. 131, 27 marzo 2014, p. 7.

6. Discorso del presidente all'Assemblea Federale, 18 marzo 2014, <http://eng.kremlin.ru/news/6889>.

Dopo la Crimea il Kazakistan?

di discendere da famiglie già residenti all'interno dei confini dell'Urss o dell'Impero russo⁷.

A ribadire l'importanza della questione, Mosca ha introdotto dopo solo qualche settimana (21 aprile) nuove disposizioni legislative introducenti procedure semplificate per l'ottenimento della cittadinanza russa da parte dei membri delle suddette comunità⁸.

Tutto ciò fa suonare numerosi campanelli d'allarme in Kazakistan. Vent'anni di politiche nazionali volte a mutare gli equilibri demografici (non ultimo, il trasferimento della capitale ad Astana, ex-Tselinograd) hanno sicuramente lasciato un segno. Costretti nei limiti di un processo di costruzione nazionale che ha assunto a tratti caratteri etno-nazionalisti, i russi della regione hanno alimentato un esodo migratorio pari a quasi due milioni di partenze. Nonostante ciò, data anche la prosperità del Kazakistan negli ultimi anni, il deflusso si è poi arginato e i russi etnici ammontano tuttora a circa 3,5 milioni, il 22% dell'intera popolazione del paese. Tale presenza si attesta su percentuali molto più elevate nelle regioni settentrionali a ridosso dei 7000 chilometri del confine irregolare con la Russia, uno spazio assolutamente peculiare dal punto di vista culturale oltre che fisico-geografico, in quanto separa comunità omogenee dai due lati della frontiera⁹.

Sull'onda della crisi in Ucraina, alcuni personaggi ben visibili sulla scena pubblica della Federazione Russa, quali Vladimir Žirinovskij ed Eduard Limonov, hanno rilasciato dichiarazioni invitanti il Cremlino

7. *Rossijskaja diaspora kak faktor ukreplenie nacional'nych interesov Rossii na postsovet'skom prostranstve*, Institut diaspori i integracii (Institut stran SNG), Mosca, 2011, pp. 148, <http://materik.ru/upload/iblock/b87/b8715b81e87dc3f2996b59b5baf0627f.pdf>; T. Pkhaladze (ed.), *“Soft Power” – the New Concept of the Russian Foreign Policy toward Georgia (August 2008 postwar period)*, International Centre for Geopolitical Studies, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Tbilisi, 2010, p. 154,

8. *Vneseny izmenenija v zakon o graždanstve*, 21 aprile 2014, <http://kremlin.ru/acts/20821>

9. Da rilevare come non si tratti di un'omogeneità sul piano etnico, dato che da entrambi i lati si ritrovano, seppur in percentuali differenti, gli stessi elementi culturali che si riferiscono parimenti tanto alla civiltà cristiano-ortodossa che a quella musulmana, l'area pur nella diversità etnica è culturalmente omogenea alla Russia. Cfr. L.B. Vardomskij, S.V. Golunov (eds.), *Prozračnye granicy. Bezopasnost' i transgraničnoe sotrudničestvo v zone novych pograničnyh territorij Rossii*, Mosca, 2002, p. 406. Per il concetto

a considerare una revisione dei confini nazionali in direzione dell'Asia centrale. Se il pubblico è abituato ad affermazioni tanto roboanti quanto fatue da parte del primo, più sensibile è l'uscita di Limonov¹⁰. Il capo del partito *Altra Russia* si trovò infatti implicato alla fine degli anni Novanta in un sedicente complotto separatista, conclusosi con l'arresto di una dozzina di cospiratori, che ebbe come teatro la città kazakistana di Öskemen/Ust-Kamenogorsk che, similmente alla Crimea, staccata dalla Russia nel 1932 è oggi popolata per due terzi da russofoni¹¹.

Ancor più preoccupante per Astana è che simili posizioni siano state anche espresse da un rappresentante dell'establishment federale russo, il presidente del Consiglio supremo della Repubblica di Khakasia, il quale ha dichiarato come la stessa logica sottostante al trasferimento della Crimea a Kiev in epoca sovietica provocò l'estensione della sovranità del Kazakistan su una serie di regioni oggi incluse nel settentrione del paese¹².

Queste dichiarazioni, ampiamente riprese dai media nazionali, hanno suscitato un'ondata di reazioni indignate da parte kazakistana. Lo stesso Mae ha reagito, in un battibecco diplomatico insolito tra stretti alleati quali Astana e Mosca, con quest'ultima costretta a dissociarsi ufficialmente dalle dichiarazioni irredentiste a seguito di tale rimprovero ufficiale.

Sul piano politico interno, preoccupazione è stata espressa non solo dalle frange nazionaliste all'opposizione ma anche da membri del partito di governo, *Nur Otan*, uno dei quali ha lanciato una petizione per chiedere il bando del principale organo d'informazione ufficiale

di "zona di frontiera" russa si veda S. Panarin, "Satrapi centroasiatici giocano gli americani contro i russi", *Limes. Rivista di geopolitica*, n. 3, 2002, pp. 48-61.

10. Sul personaggio: E. Carrère, *Limonov*, P.O.L., Paris, 2011, p. 488, trad. it. Adelphi, Milano, 2012.

11. J. Lillis, "Kazakhstan: Russians Blend Loyalty to Nazarbayev with Pro-Kremlin Sentiments", *EurasiaNet*, 14 aprile 2014, <http://eurasianet.org/node/68270>; Sulle vicende degli anni Novanta cfr.: C. Poujol, "Cosaques contre Kazakhs: nationalismes, identités et territoires au Kazakhstan", *Hérodote*, n. 84, 1997, pp. 124-144.

12. V. Mid, *Rossii nazvali bezotvetstvennymi vyskazyvaniya regional'nykh politikov o Kazakhstane*, 11 aprile 2014, http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/mid-rossii-nazvali-bezotvetstvennymi-vyskazyvaniya-regionalnykh-politikov-253494/.

di Mosca, Rossija-24, per aver diffuso le dichiarazioni di Žirinovskij. Il coinvolgimento di membri dell'establishment sembra indicare la consapevolezza al vertice del potenziale di malcontento fra estesi settori della popolazione verso la nuova posizione assunta da Mosca nell'area post-sovietica¹³.

Tali timori appaiono, per ora almeno, propri al piano emozionale piuttosto che a quello della politica concreta. È infatti difficile prospettare un'invasione del Kazakistan settentrionale da parte di una Russia che ha ratificato e approvato il confine con un paese a cui è legata altresì da un trattato di buon vicinato e "amicizia eterna". Sottoscritto alla fine del 2013, questo comprende l'insieme degli aspetti delle relazioni bilaterali.

Inoltre, il sistema di potere instaurato da Nazarbaev è tale da avere un fermo controllo dei processi all'interno della sfera interetnica, in grado di reprimere sul nascere manifestazioni di estremismo nazionalista.

Nondimeno, l'inquietudine creatasi fra la maggioranza della popolazione è reale. Il rafforzamento della retorica nazional-patriottica sui media russi, dominanti all'interno del Kazakistan, è stato tale da provocare un mutamento nell'atteggiamento dei principali gruppi etnici. Voci incontrollate a proposito della distribuzione di passaporti della Federazione Russa fra gli abitanti del nord, unite a provocazioni diffuse sui *social network* del paese, hanno creato notevole apprensione, in particolare fra i russi etnici¹⁴. Invero, le tensioni scaturenti dalle sperequazioni sul piano sociale e una struttura demografica che vede il 27% della popolazione compreso nella fascia d'età 14-29 anni¹⁵ creano un terreno favorevole all'apparizione di "imprenditori etnici" kazaki propensi a trasferire tali tensioni latenti sul piano della sfera politica concreta. La diffusione di allarmismi vari tramite internet

13. D. Altynov, *Appeal of Russian Embrace Fades in Kazakhstan*, IWPR Reporting Central Asia, n. 730, 25 marzo 2014, http://iwpr.net/report-news/appeal-russian-embrace-fades-kazakstan?utm_source=critsend&utm_medium=email&utm_campaign=61570_casia_casiaeng.

14. "Popavšie v seti", *Adam bol*, vol. 20, n. 9, 7 marzo 2014, p. 20.

15. ICG, "Kazakhstan: Waiting for Change", *Asia Report*, n. 250, 30 settembre 2013, <http://crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/kazakhstan/250-kazakhstan-waiting-for-change.pdf>.

conferma tali timori e determinerà probabilmente una ripresa dell'emigrazione russa. In definitiva, anche se le differenti dichiarazioni circolate dopo la Crimea possono non avere alcun fondamento nella realtà, il “problema russo” è tornato alla ribalta all'interno del paese¹⁶.

8.3 Le sfide interne quale momento determinante

La nuova congiuntura aperta dalla crisi ucraina avrà un impatto significativo sui processi politici interni del Kazakistan, dove la questione esiziale per il futuro è quella della successione, dalla presidenza ultraventennale del presidente Nazarbaev a un assetto qualitativamente nuovo.

Politica interna ed estera del paese appaiono sempre più interconnesse. I primi giorni della crisi hanno coinciso con un significativo rimpasto governativo al vertice dello stato. Nazarbaev ha nominato capo del governo Karim Masimov, il capo della sua amministrazione presidenziale già premier fra 2008 e 2012. Il ritorno di Masimov, unanimemente considerato il miglior uomo politico del paese, alla guida del governo è un ulteriore indice della sfida posta dagli eventi. A fianco di tale trasferimento, da rilevare come Nazarbaev abbia inviato uno dei più importunati rappresentanti della sua vecchia guardia, Marat Tažin, quale ambasciatore a Mosca. Un mandato che sicuramente comporterà una forte dimensione ideologica-propagandistica volta a rafforzare la posizione di Astana nello spazio mediatico e nei circoli decisionali russi.

Di fronte agli sviluppi in Ucraina, Nazarbaev non può esimersi dal comparare la propria posizione con quella del deposto leader ucraino, Viktor Janukovič. Il colpo di piazza contro Janukovič ha esaltato le opposizioni in tutte le repubbliche post-sovietiche e, come già avvenne dieci anni prima con la Rivoluzione arancione, provocato profonda

16. *Julija Jakuševa: Chotja za zjavlenijami Žirinovskogo o Severnom Kazahstane net real'noj osnovy, ruskij vopros snova vyšel na avanscenu*, 4 aprile 2014, <http://vlast.kz/article/julija-jakusheva-hotja-za-zjavlenijami-zhirinovskogo-o-severnom-kazahstane-net-realnoj-osnovy-ruskij-vopros-snova-vyšel-na-avanscenu-5079.html>.

inquietudine tra le classi dirigenti dell'Asia centrale a riguardo della sostenibilità della loro presa sul potere. Nazarbaev in particolare, data la sua vicinanza a Mosca, rischia al pari di Janukovič di trovarsi preso fra due fuochi. Da una parte, egli si trova a dover gestire le implicazioni interne del processo d'integrazione eurasiatica sorte dalle pressioni di Mosca. Ma dall'altra, il presidente kazako percepisce come una minaccia da parte degli attori occidentali della promozione della democrazia¹⁷. Tali soggetti, presenti nel sostegno al Maidan ucraino, vedono negativamente il leader kazakistano oltre che per la limitazione dei diritti civili anche per il suo impegno a favore dei progetti d'integrazione con la Russia.

Astana non può inoltre esimersi dal notare un altro inquietante parallelo fra la propria situazione e quella ucraina. In quest'ultima, per la prima volta nella storia post-sovietica, il rovesciamento del regime al potere è avvenuto grazie al contributo decisivo di forze organizzate di destra nazionalista¹⁸. Ora, simili attori politici sono da anni in formazione in Kazakistan. Sulla base di sentimenti etno-nazionalisti preesistenti, la ricomposizione del quadro interno presenta elementi di fusione di queste tendenze con quelle liberali assistite dai citati attori esterni. Il successo della piazza ucraina ha galvanizzato tali soggetti, fra cui si vedono emergere personaggi pronti a giocare il tutto per tutto nel momento chiave dell'uscita di scena di Nazarbaev, fornendo nuovi elementi al proprio armamentario retorico¹⁹. Soprattutto nell'opposizione alla scelta strategica dell'integrazione con la Russia, divenuto l'elemento

17. N. Guilhot, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of Global Order*, Columbia University Press, New York, 2005, p. 274.

18. M. Laruelle, S. Roberts, *Why Ukraine's crisis keeps Central Asian leaders up at night*, 7 marzo 2014, <http://washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/03/07/why-ukraines-crisis-keeps-central-asian-leaders-up-at-night>.

19. M. Pak, G. Mihajlov, D. Boboev, *POSTKRYM: Srednyaja Azija i Kazabstan*, IA REGNUM, 7 aprile 2014, <http://regnum.ru/news/polit/1787745.html>

centrale della critica al regime di Nazarbaev da parte di tali soggetti, i quali hanno costituito a tal fine un'“Unione Anti-Eurasiatica”²⁰.

Si apre quindi un confronto intenso e complesso, tenuto conto che il campo nazionalista è stato per anni trattenuto dallo stesso regime, che dispone delle proprie leve d'influenza al suo interno. Indicativo in tal senso come sullo sfondo degli avvenimenti ucraini una delle figure chiave fra i giovani leader nazionalisti kazaki, Mukhtar Tajžan, abbia annunciato la propria uscita dalla scena politica del paese.

Nella prospettiva di Astana l'attuale situazione ricorda quella del 2005, quando dopo il crollo del regime kirghizo, influenzato dagli allora eventi ucraini, il timore per l'“esportazione della rivoluzione” divenne dominante. Il tutto crea un addizionale terreno di intesa con l'establishment russo di Putin, che si trova ugualmente a dover fronteggiare simili avversari politici interni. Tale intesa ha importanti risvolti pratici dato che i media di Mosca, tuttora la principale fonte d'informazione per i cittadini del Kazakistan, costituiscono un'importante risorsa per la stabilità interna del regime.

8.4 L'Uee quale fattore di ricomposizione di un quadro frammentario

Nel complesso la crisi in atto ribadisce il carattere di scelta obbligata soggiacente alla volontà di Nazarbaev di partecipare a pieno titolo al processo d'integrazione eurasiatica.

Al di là della comunità russofona nel nord (la cui posizione era stata esplicitamente nominata da Nazarbaev fra le ragioni alla base di tale scelta)²¹, una *Weltanschauung* eurasiatica, così come definita durante il ventennio di Nazarbaev, è un cruciale e interiorizzato elemento di auto-

20. A. Ikonnikov, “Tamožennoye dobro”, *Centr Azii*, n. 1 (89cb<agst), gennaio/febbraio 2014, <http://asiakz.com/tamozhennoe-dobro> 03.04.2014; J. Lillis, “Putin Turns Attention to Eurasian Union”, *EurasiaNet*, 5 marzo 2014, <http://eurasianet.org/node/68106>.

21. *Sozdaniem tamožennogo sojuza Rossija stremitsja vosstanovit' sobstvennuju gegemoniju*, Radio Azattyk, 22 gennaio 2010, <http://rus.azattyq.org/articleprintview/1936708.html>.

identificazione per un popolo che nella sua delicata posizione geopolitica necessita di una dimensione simbolica atta a fondare un'identità nazionale capace sia di ricomprendere le sue linee di faglia interne che la propria estensione continentale a cavallo fra differenti civiltà²².

Una recente conferma di tale carattere intrinseco della dimensione eurasiatica del paese viene dalla dottrina ufficiale di politica estera sull'orizzonte dei prossimi 15 anni pubblicato all'inizio di quest'anno²³. Il documento, che pone una grande enfasi sulla dimensione socio-culturale della politica estera del Kazakistan, mette l'integrazione economica eurasiatica al secondo posto fra le priorità della diplomazia nazionale, dopo l'impegno per contribuire alla stabilità regionale minacciata dalla montante irruenza afgana. Anche sullo sfondo della crisi ucraina, (secondo sondaggi condotti a marzo 2014) l'85% dei cittadini del Kazakistan sostiene la creazione dell'Ueea²⁴.

Se al di là delle forze di un'opposizione ancora marginale, tale dimensione è imprescindibile sia per le élite politiche che per la massa della popolazione, ciò non toglie che il concreto sviluppo dell'Ueea presenta non pochi problemi per il paese e il suo governo. Nel corso dell'ultimo anno in particolare, Astana ha ripetutamente espresso la propria insoddisfazione a tale proposito. Al di là del suo impegno personale e della sincera adesione a sviluppare l'integrazione dei sistemi economici dei paesi coinvolti, lo stesso Nazarbaev ha criticato la "politicizzazione" dell'Ueea, opponendosi ripetutamente ai suggerimenti di Mosca, volti a ricondurre l'integrazione sotto l'egida di organi politici sopranazionali al di là della dimensione economica²⁵. Quest'ultima deve, secondo Astana,

22. F. Vielmini, "Références eurasiennes au Kazakhstan contemporain", *Cahiers du Monde russe*, n. 41/1, gennaio/marzo 2000, pp. 109-134.

23. *KONCEPCIJA vnešney politiki Respubliki Kazakhstan na 2014 – 2020 gody*, Ukaz n. 741, 21 gennaio 2014, http://mf.gov.kz/ru/#!/konceptcia_2020/.

24. A. Abzhaparova, "Kazakhstan and Its Practices of Integration: (Re) Considering the Case of the Eurasian Economic Union", *Russian Analytical Digest*, n. 146, 7 aprile 2014, pp. 15-17, http://css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=2946.

25. *Dejatel'nost' Evrazijskoj èkonomičeskoj komissii izlišne politizirovana: Nazarbaev, IA REGNUM*, 24 ottobre 2013; *Prezident Kazachstana Nursultan Nazarbaev prinial učastie v zasedanii Vyšego Evrazijskogo èkonomičeskogo*

rimanere predominante. È chiaro il timore che i meccanismi decisionali proposti dalla Russia (quali un Parlamento e una moneta comune), in virtù della maggioranza dei voti russi in tali istituzioni, portino il paese a dover subire le iniziative di Mosca.

Astana ha inoltre difficoltà ad aderire alla volontà russa d'allargare l'Ueea ad altre repubbliche post-sovietiche. In particolare, frizioni sono emerse a proposito dell'Armenia, vista la predominanza in questo caso delle motivazioni politiche e i problemi che ciò comporterebbe nelle relazioni fra il Kazakistan e l'Azerbaigian. Anche sul piano economico, il processo d'adesione alle regole dell'Unione Eurasiatica si è rivelato gravoso per Astana²⁶.

Da non trascurare, infine, l'esistenza di nodi irrisolti nelle relazioni bilaterali fra Mosca e Astana, quali lo sviluppo del progetto comune "Baiterek" al cosmodromo di Baikonur e le condizioni per il transito dell'energia kazakistana attraverso il territorio russo verso Occidente e vice-versa verso la Cina. L'esistenza di tali controversie potrebbe suggerire a Mosca un utilizzo strumentale dell'Ueea per ottenere la soddisfazione dei propri interessi.

Di fronte a sanzioni internazionali in seguito all'annessione della Crimea, la Russia sta cercando di puntellare il sostegno tra i suoi ex vicini sovietici e sta spingendo affinché l'accordo dell'Ueea venga firmato prima dell'estate. In tale contesto va anche inquadrato il ritorno di Karim Masimov alla guida del governo. Qualcuno ha visto in tale sviluppo l'inizio di una possibile manovra di contro-bilanciamento kazakistana volta a utilizzare le relazioni con la Cina, di cui il premier è uno dei principali esperti. In tale prospettiva Astana potrebbe consolidare le forze centripete del nord del paese convogliandovi investimenti cinesi e,

soveta v Minske, 24 ottobre 2013, http://akorda.kz/ru/page/page_215075_prezident-kazahstana-nursultan-nazarbaev-prinyal-uchastie-v-zasedanii-vysshego-evraziiskogo-ekonomich., J. Mankoff, *Eurasian Integration: The Next Stage*, Central Asia Policy Brief, n. 13, dicembre 2013, p. 8, <http://centralasiaprogram.org/eurasian-integration-the-next-stage/>.

26. S. Akimbekov, "Evraziyskiy bol'shoj vopros", *Centr Aziji*, vol. 89, n. 1, gennaio/febbraio 2014, <http://asiakz.com/evraziyskiy-bolshoy-vopros.>

possibilmente, attraendo ulteriori kazaki etnici dalla minoranza residente nelle regioni confinanti sotto la sovranità di Pechino²⁷.

Al di là di tali scenari di non facile realizzazione, è certo che il principale compito di Masimov sarà quello di cercare d'ottenere da Mosca che i documenti dell'Unione presentino le migliori condizioni possibili, affinché le implicazioni dell'adesione del Kazakistan all'Ueeu non vadano a incidere negativamente con i delicati processi in corso nel paese.

8.5 Verso la fine della "multivettorialità"?

Oltre che dalle costrizioni interne, l'ambiguità della posizione kazakistana rispetto alla crisi in atto nasce dall'importanza finora delegata alla sfera internazionale nell'esistenza politica della repubblica. Sin dagli albori dell'indipendenza, i dirigenti kazakistani hanno seguito una linea di politica estera definita "multi-vettoriale", volta a inserire il paese negli equilibri di potere globali ove cercare di svolgere un ruolo attivo nella definizione dell'architettura complessiva presentandosi come ponte fra Oriente e Occidente. Il Kazakistan ha profuso negli anni notevoli sforzi per porsi all'altezza di tali obiettivi, anche quale mediatore tra le istanze di differenti civiltà. Tale politica non è stata priva di risultati come dimostrato dalla gestione sostanzialmente di successo della presidenza dell'Osce (Organization for Security and Co-operation in Europe) nel 2010, di quella dell'Organizzazione della Conferenza Islamica e poi anche dal ruolo avuto nella ripresa dei negoziati con l'Iran²⁸.

Si comprende dunque come l'intervento russo in Crimea e il crescente confronto internazionale accompagnato da discorsi sulla formazione di blocchi contrapposti mettano a disagio una diplomazia che vede così il dubitare del proprio prestigio e dello *status* pazientemente costruito

27. D. Altynov, *Kazak President Recycles Prime Minister*, IWPR Reporting Central Asia, n. 732, 11 aprile 2014, <http://iwpr.net/report-news/kazak-president-recycles-prime-minister>

28. J. Lillis, "Kazakhstan: Astana Registers Diplomatic Boost with Iran Nuclear Talks", *EurasiaNet*, 19 febbraio 2011, <http://www.eurasianet.org/node/66506>.

nel corso di un ventennio. Inoltre, nella prospettiva del rafforzamento dell'integrazione economica con la Russia, qualsiasi regime di sanzioni imposto a quest'ultima avrà altresì un impatto diretto sulla posizione del Kazakistan.

Astana ha quindi ogni interesse a impegnarsi per smorzare le tensioni in modo da non dover pagare le conseguenze della sua partnership rafforzata con Mosca. Sicuramente cercherà di massimizzare i possibili vantaggi della nuova congiuntura. Nei suoi primi interventi il nuovo governo ha già sollevato la questione dei costi della cooperazione con la Russia, auspicando un aumento dell'indipendenza dal transito del petrolio nazionale dalle rotte russe, usando il corridoio del Sud Caucaso o anche quello che attraversa l'Iran²⁹. Inoltre, al pari degli altri regimi petroliferi *rentier* del Caspio quali l'Azerbaijan, la minaccia russa verrà ventilata di fronte agli attori occidentali in modo da accrescere da parte di questi ultimi l'apprensione per gli equilibri regionali dopo l'uscita della Nato dall'Afghanistan, così da ottenere concessioni nei propri confronti nonostante la mancanza di democrazia e rispetto dei diritti umani.

Astana vorrebbe naturalmente mantenere la proclamata dottrina di politica estera "multivettoriale", così da continuare a trarre vantaggi da ognuno dei molti assi di relazioni internazionali costruiti dopo la fine dell'Urss. Tuttavia, nei fatti appare difficile ipotizzare che, in una situazione strategica regionale che diviene sempre più complessa, questo sia un obiettivo realizzabile. Si tratta ora di prendere posizione fra i molteplici vettori intrattenuti in una nuova realtà in cui tutti gli attori di rilievo si trovano a dover articolare in modo più chiaro la propria posizione. In un'altra prospettiva, analizzando le dichiarazioni fatte dal presidente Nazarbaev in occasione delle crisi in Jugoslavia, Iraq, Libia e Siria, si evince come Astana abbia sempre guardato con criticità e in linea con le posizioni di Mosca agli avventurismi occidentali a Est dell'area Nato. Ciò, al di là delle preoccupazioni per la stabilità del proprio regime, per via di una sincera preoccupazione per l'instabilità

29. A. Jarosiewicz, K. Strachota, *Kazakhstan: a new prime minister for hard times*, OSW Analyses, 9 aprile 2014, <http://osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-04-09/kazakhstan-a-new-prime-minister-hard-times>.

internazionale provocata da tali interventi. Ora è probabile che il leader kazako si renda conto che gli eventi in corso stanno imprimendo un'accelerazione nel mutamento dell'ordine internazionale verso un paradigma multipolare. «Oggi vediamo una grave crisi nella (conduzione della) politica internazionale. In queste difficili condizioni io dichiaro che il Kazakistan e la Russia sono buoni vicini, alleati e partner strategici», ha dichiarato Nazarbaev commentando gli eventi in Ucraina³⁰.

Infine, la situazione nel resto dell'Asia centrale – dove gli stati vicini sono sempre più vulnerabili e l'avvicinarsi del ritiro delle forze straniere dall'Afghanistan crea un crescente senso d'insicurezza – continuerà a rinsaldare le basi per l'integrazione fra i due paesi³¹.

Conclusioni

L'attuale congiuntura rappresenta una sfida decisiva per il futuro del Kazakistan. Il paese si muove verso un momento tanto critico quanto decisivo quale la successione del “padre della patria” Nazarbaev. L'aumento delle tensioni fra i gruppi etnici nella società aggrava ulteriormente la criticità del momento. La possibilità di una deriva nazionalista fra le nuove generazioni dei kazaki etnici, alimentata dalle forze politiche d'opposizione o persino da settori delle istituzioni nell'ambito della lotta fra fazioni di potere, rappresenta un pericolo concreto, tanto più in un contesto quale quello centrasiatrico, dove il rischio di conflitti interetnici, come visto nel 2010 in Kirghizistan, permane quale uno dei principali elementi d'instabilità della regione.

Oltre alle difficoltà interne, il Kazakistan dovrà trovare una formula per adattarsi alla ridefinizione delle regole d'interazione all'interno dello spazio post-sovietico, superando le difficoltà e l'erosione della propria sovranità derivanti dal confronto fra Mosca e l'Occidente. Nel momento in cui tale confronto dovesse intensificarsi, per Astana risulterà arduo

30. *Nazarbaev o Rossii i Kitae: Sosedej ne vybirajut*, 18 aprile 2014, http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/nazarbaev-o-rossii-i-kitae-sosedej-ne-vyibirayut-253894/.

31. J. Mankoff, (2013), p. 7.

mantenere la necessaria equidistanza, soprattutto nei confronti della Russia, verso la quale verrà a trovarsi nel ruolo di partner indispensabile, la cui defezione non potrà essere tollerata. Tale affermazione va valutata considerando che Mosca dispone delle più grandi possibilità d'influenza della situazione politica interna del Kazakistan.

La formazione dell'Ueea rappresenta un momento importante della sfida epocale che i dirigenti kazakistani si trovano ad affrontare. L'Ueea ha finora diviso la classe dirigente contribuendo a un'ulteriore polarizzazione delle differenti élite su cui il potere del paese si articola e mostrando in che misura la società rimane divisa al suo interno³². Nondimeno, nel difficile passaggio che il Kazakistan sta vivendo, l'integrazione nell'ambito dell'Ueea appare quale il suo solo possibile orizzonte. Considerare l'insieme del processo quale un puro tentativo da parte di Mosca per ristabilire il controllo sullo spazio post-sovietico non rende onore alla sua complessità. È chiaro che l'Ueea risponde a un'esigenza reale di concertazione degli sforzi dei paesi post-sovietici per adeguarsi al contesto economico internazionale. Altrettanto evidente è che, per esplicare il proprio potenziale positivo, tale processo dovrà rispondere ai bisogni concreti di tali paesi. In primo luogo favorendo la modernizzazione delle economie della regione, tramite un'adeguata politica industriale che le renda competitive sul piano internazionale³³. Non meno importante sarà rendere il progetto rilevante e comprensibile a settori più ampi delle società dei due paesi, soprattutto alle giovani generazioni cresciute fuori dall'esperienza sovietica e affascinate dai modelli occidentali. Proprio l'assenza di tale consapevolezza crea le basi per la diffusione del nazionalismo e viene sfruttato dagli attori politici interni, oltre che esterni, aventi interesse a sabotare il processo

32. A. Nurša, Evoljucija političeskoj mysli v Kazachstane po problemam evrazijskoj integracii: «Evrzooptimisty» i «evrazoskeptiki» Kazachstana, Institut mirovoy ekonomiki i politiki (IMEP) pri Fonde Pervogo Prezidenta Respubliki Kazachstan, Astana – Almaty, 2014, p. 48, http://iwep.kz/files/attachments/article/2014-04-07/doklad_-_diskussiya_dlya_daniyara.pdf.

33. E. Vinokurov, A. Libman, *Eurasian Integration: Challenges of Transcontinental Regionalism*, Palgrave Macmillan, Basingtoke, 2012.

integrativo³⁴. Appare qui il potenziale distruttivo delle interferenze esterne nella vita dei regimi post-sovietici. Per far fronte a tali fattori esogeni, le autorità locali devono distogliere risorse che dovrebbero essere destinate a correggere le loro politiche interne e a migliorare le condizioni di vita dei cittadini. In definitiva, i regimi si ritrovano a imporre limiti ancora più stretti alla vita politica e sociale, reprimendo il pluralismo con ulteriori effetti destabilizzanti sul medio-lungo termine.

Anche per contrastare tale prospettiva sarà importante la volontà della Russia di tenere in debita considerazione gli interessi dei vicini offrendo trasparenza e sviluppando una cooperazione su basi paritarie, un esercizio nuovo per Mosca, ma dal quale dipende il futuro dell'iniziativa e della stabilità nella regione in cui essa pretende di esercitare una responsabilità esclusiva.

34. T. Bordachev, E. Ostrovskaya, A. Scriba, "The Choice and Challenge of Eurasian Integration", *Rossija v global'noj politike*, 27 dicembre 2013, <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Choice-and-Challenge-of-Eurasian-Integration---16290>.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Mario Del Pero è professore di Storia internazionale all'Institut d'études politiques/Sciences Po di Parigi. Si occupa di storia della politica estera statunitense e di storia della Guerra fredda. Ha insegnato all'Università di Bologna e alla Columbia University di New York.

Aldo Ferrari insegna Lingua e Letteratura armena, Storia del Caucaso e Storia della Cultura russa presso l'Università Ca' Foscari di Venezia. Per l'ISPI dirige i Programmi di Ricerca su Russia/Vicini Orientali e Caucaso/Asia centrale. È presidente dell'Associazione per lo Studio in Italia dell'Asia centrale e del Caucaso (ASIAC).

Serena Giusti è ricercatrice presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e Senior Associate Research Fellow dell'ISPI. Si occupa di politica estera europea, processi di democratizzazione e politica estera della Russia. Ha insegnato all'Università Cattolica di Milano e all'Università di Padova e tenuto corsi in vari paesi dell'Europa orientale.

Gustavo Rinaldi, Ph.D in Economics presso l'Imperial College di Londra; è docente di Macroeconomia ed Economia pubblica presso l'Università di Torino e presso ESCP-Europe, ITC-ILO e ISPI. Dell'ex Urss ha studiato la transizione e l'evoluzione successiva.

Fabrissi Vielmini è esperto di Russia, Caucaso e Asia centrale, ricercatore associato IsAG (Istituto Alti Studi in Geopolitica e Scienze ausiliarie). Dal 2002, vive e lavora nell'area ex-sovietica dove ha ricoperto

posizioni per l'OSCE e l'UE, in particolare è stato consigliere del Rappresentante speciale UE per l'Asia centrale.

Alessandro Vitale è Assistant Professor di Foreign Policy Analysis/Comparative Foreign Policy e di International Relations presso la Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali dell'Università degli Studi di Milano. Ha insegnato Strategic Studies e tenuto corsi seminariali annuali all'Università Cattolica di Milano. Ha svolto cicli d'insegnamento in numerose Università dell'Europa centrale e in Russia.

Tomislava Penkova è Research Fellow del Programma Russia/Vicini orientali dell'ISPI e ricercatrice all'Università di Kent a Bruxelles. Insegna Politica estera russa all'Università Cattolica di Milano. È stata Visiting Fellow presso il Carnegie Centre Mosca.

Matteo Verda è ricercatore associato dell'ISPI. Si occupa di politica energetica e di mercati internazionali. È co-autore del Focus trimestrale sulla sicurezza energetica dell'Osservatorio di politica internazionale (Camera, Senato e MAE).

