

Radici e portata della sfida russa agli alleati euro-atlantici

di Carlo Frappi

MONDO
E TENDENZE

Che la Russia sia tornata a giocare un ruolo da protagonista sullo scenario internazionale è considerazione sia lapalissiana sia piena di significato, tanto per gli obiettivi che Mosca si pone in relazione agli altri attori della comunità internazionale, quanto per gli strumenti che utilizza per conseguire i suddetti obiettivi e, non secondariamente, per la magnitudine della sfida che porta al sistema internazionale.

Quest'ultima è tanto profonda quanto multiforme. Ampliata nel corso del venticinquennio post-sovietico, è culminata con l'annessione della Crimea e l'intervento militare in Ucraina, che Bobo Lo – tra i più attenti osservatori della realtà russa – ha efficacemente etichettato come 'rivoluzionario' e 'regressivo'. Rivoluzionario, nella misura in cui mediante tale intervento Mosca ha minato le fondamenta del sistema internazionale successivo alla Seconda guerra mondiale e manifestato al contempo la fine di un accomodamento con l'Occidente che, seppur con alti e bassi, aveva caratterizzato la fase post-bipolare. Regressivo, invece, nella misura in cui riporta il sistema internazionale e l'Europa a un'era di confronto e conflitto tra gli attori dello scenario euro-asiatico che sembrava definitivamente tramontata – tanto più in ragione dell'atteggiamento cooperativo rispetto agli USA che lo stesso Vladimir Putin aveva mostrato all'indomani dell'11 settembre 2001.

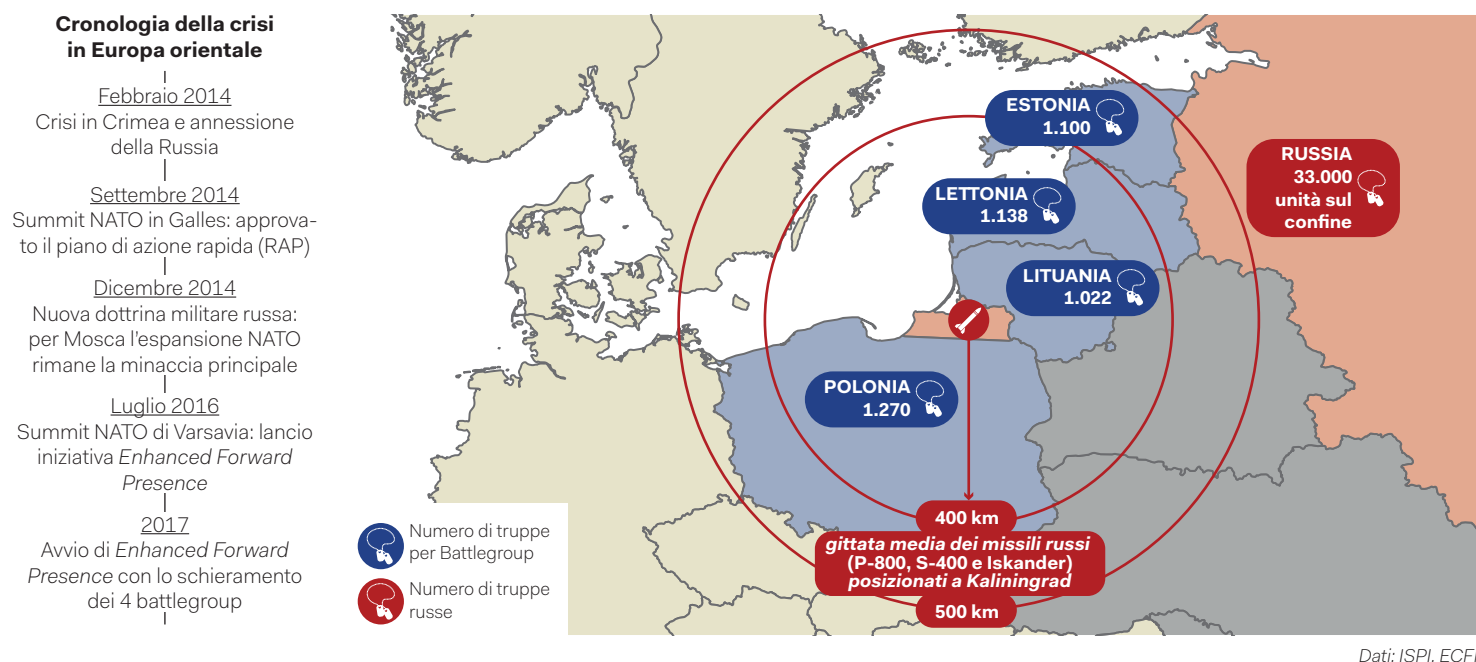
Così manifestata, la portata della sfida russa ha generato un ampio dibattito, tra analisti, accademici e decisori politici, sulla riproposizione di una nuova guerra fredda, sul ritorno a una fase di confronto e conflittualità che si credeva tramontata nella fase a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso, congiuntamente all'esperienza sovietica e del blocco socialista. Il cammino intrapreso dalla Russia nella fase post-bipolare ha d'altra parte smentito molti degli assunti e delle previsioni che proprio sul superamento della logica e del confronto bipolare si erano fondati. La venticinquennale storia della Federazione Russa ha rappresentato, in particolar modo, la più evidente smentita del postulato della 'fine della storia' di Francis Fukuyama, attorno ai suoi tre postulati chiave. Essa ha cioè dimostrato tanto l'erroneità dell'idea della de-territorializzazione delle relazioni internazionali – che, partendo dalla teoria del trionfo del libero mercato, ridimensionava di fatto il peso di territorio e confini – quanto l'infondatezza dell'assioma

della de-ideologizzazione delle stesse e, infine, della univocità dei processi di transizione dei regimi post-autoritari, che mostrano invece una chiara tendenza all'ibridizzazione della democrazia e alla possibilità che la crescita economica sia compatibile con sistemi non liberisti.

Per quanto abbia una connotazione certamente evocativa ed efficace da un punto di vista accademico o divulgativo, l'idea di un ritorno alla guerra fredda appare evidentemente poco calzante e finisce per mascherare più di quanto non riveli dell'attuale andamento delle relazioni tra Russia e interlocutori euro-atlantici, così come, più in generale, dello stato e delle tendenze del sistema internazionale. Marcatamente inferiori sono infatti le risorse di potere oggi a disposizione della Federazione russa rispetto a quelle che furono dell'Unione Sovietica e, dunque, incolmabile l'asimmetria di potere che la separa dagli Stati Uniti. D'altra parte, lo stesso contesto internazionale all'interno del quale la crisi russo-statunitense oggi si colloca è profondamente diverso da quello del cinquantennio bipolare – caratterizzato com'è da più ampie e profonde interconnessioni e interdipendenze economiche, così come dall'assenza di polarizzazione e competizione ideologica e, infine, dalla minor rilevanza del livello militare-tecnologico della contrapposizione.

Negare la fondatezza del **richiamo alla guerra fredda** non significa però sminuire né la portata dell'attuale fase di crisi tra il mondo euro-atlantico e la Russia, né la profondità della sfida portata da Mosca al sistema internazionale. Difatti, seppur ridimensionata da una portata globale a una più limitata dimensione multi-regionale, la capacità di **proiezione di influenza** della Federazione Russa rende il Paese un attore centrale, e per molti versi decisivo, per gli equilibri regionali e sub-regionali di una vasta area, che dall'Europa centro-orientale raggiunge le steppe centroasiatiche transitando attraverso il Mediterraneo orientale, il Medio Oriente e l'area del Mar Caspio. Questa considerazione introduce un'altra fondamentale differenza tra il sistema bipolare e quello contemporaneo, che contribuisce a sua volta a meglio inquadrare la portata della sfida russa. Come sottolinea Alessandro Colombo, nel sistema internazionale contemporaneo si assiste a un disallineamento e a un progressivo rovesciamento di gerarchia tra dinamiche globali e dinamiche regiona-

TENSIONI A NORD-EST: I BATTLEGROUP DELLA NATO NEL BALTICO (2017)



li. Si assiste, cioè, a un processo in base al quale l'elevato grado di penetrazione culturale, istituzionale e diplomatico-strategica del sistema globale sui diversi sistemi regionali caratteristico della guerra fredda va inceppandosi, facendo sì che la distribuzione di potere a livello globale sia sempre meno rilevante a livello regionale. Il fenomeno della regionalizzazione del sistema internazionale, e il cambiamento di scala delle relazioni internazionali che ne consegue, conferisce dunque alla Russia un ruolo pivotale su scala regionale che la mette in condizione di attuare – autonomamente o di concerto con altri attori locali – efficaci strategie di bilanciamento degli Stati Uniti.

Le onde lunghe della geopolitica russa e la percezione del sistema internazionale

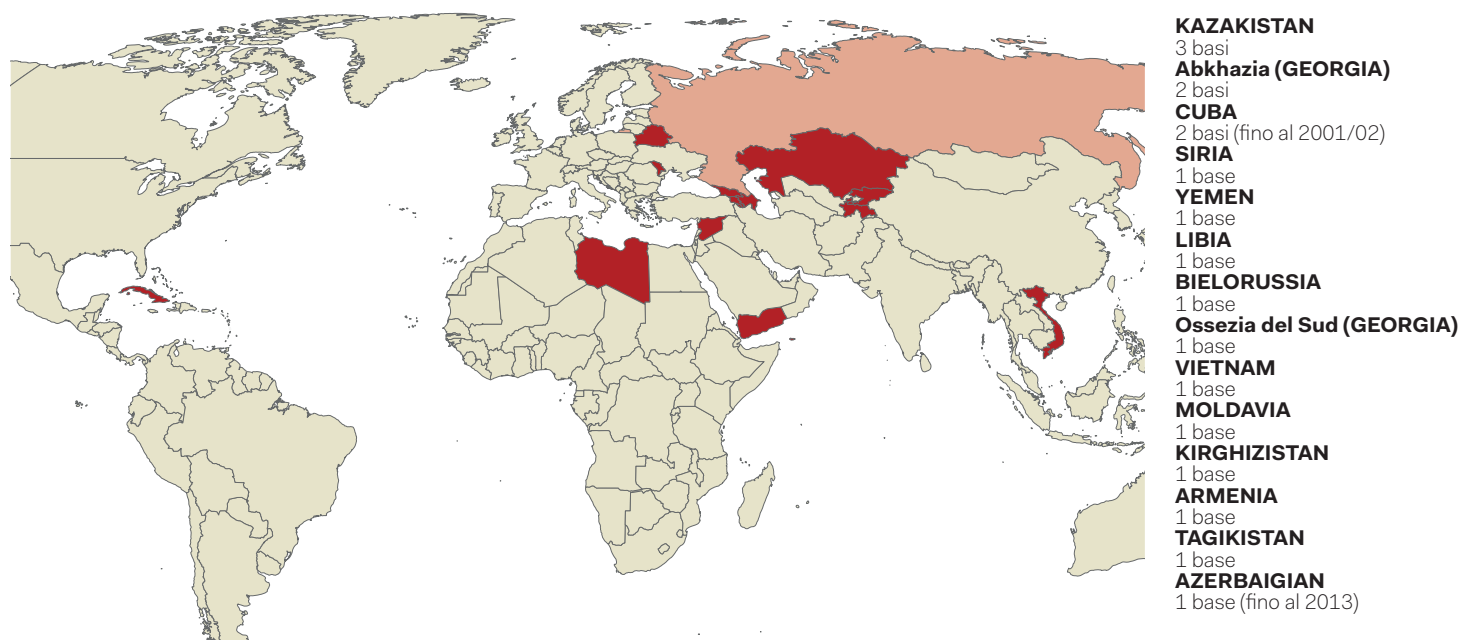
Sebbene sia improprio far riferimento alla guerra fredda per interpretare l'attuale fase delle relazioni tra la Russia e l'Occidente, è vero d'altra parte che la postura e le percezioni russe risentono in maniera evidente dell'esperienza bipolare, così come delle onde lunghe della precedente esperienza imperiale. Comprendere la Russia significa cioè comprenderne la 'geopolitica perpetua' – come efficacemente etichettata da Stephen Kotkin – e gli schemi ricorrenti che da essa derivano e che tornano oggi a caratterizzarne, in un processo osmotico, tanto la percezione di se stessa nel contesto internazionale quanto la politica estera.

Legare l'evoluzione della politica estera post-bipolare della Russia alle onde lunghe della sua geopolitica perpetua è d'altra parte funzionale alla necessità di 'spersonalizzazione' della stessa. Evitare di 'frintendere la Russia' – tendenza, secondo molti osservatori, alla radice della corrente fase di crisi delle relazioni occidentali con Mosca – significa,

cioè, anche 'de-putinizzare' la lettura della politica estera russa, ridimensionando la centralità comunemente attribuita alla figura e agli interessi di Putin nell'evoluzione della posizione internazionale del Paese. Che l'assertivo riemergere della Russia sullo scacchiere internazionale sia concisa e si sia evidentemente nutrito della centralizzazione e della verticalizzazione del potere propugnata da Putin a partire dall'inizio del secolo non deve cioè indurre necessariamente a ritenere che il primo fenomeno sia mera funzione dal secondo, che la politica estera russa sia cioè dettata da motivazioni eminentemente interne legate alla personalità e alle preferenze del presidente o alla sopravvivenza del regime. Putin, piuttosto, si è fatto interprete e attivo promotore di una visione della Russia e del suo ruolo e posizionamento nel sistema internazionale che si fonda sulle caratteristiche immanenti del Paese, sedimentatesi nella visione delle sue élites nel corso della sua plurisecolare esperienza imperiale, interrottasi solo con la cesura del 1991.

Elemento chiave attorno al quale ruota la visione geopolitica russa è il concetto di 'eccezionalità' (*spetsifika*) che deriva al Paese dalle sue peculiari caratteristiche identitarie, storiche, geografiche ed etnografiche. Declinata non di rado con connotazioni messianiche, l'eccezionalità della Russia ha due importanti e connessi corollari sulla declinazione delle relazioni internazionali. A partire da essa, la Russia – ponte tra Europa e Asia, tra la civiltà occidentale e quella orientale – rivendica cioè un naturale *droit de regard* nelle questioni internazionali che attengono al più ampio spazio eurasiatico e, parallelamente, la natura di 'potenza indispensabile' per garantire la stabilità del sistema internazionale. Sviluppatesi nella cultura strategica russa sin dalla seconda metà dell'Ottocento, la nozione di indispensabilità postula il diritto/dovere di coinvolgimento di Mosca negli affari europei, a garanzia della sicurezza e dello

LA PROIEZIONE MILITARE DI MOSCA: PRESENZA DI BASI MILITARI RUSSE ALL'ESTERO



sviluppo del continente – che avrebbe tradizionalmente contribuito a tutelare, dall'epoca moderna sino alla 'guerra al terrore' passando attraverso il contributo determinante assicurato alla sconfitta del nazi-fascismo.

Intimamente legata alla nozione di eccezionalità è la riaffermazione del 'destino' di grande potenza, ruolo al quale Mosca non ha mai psicologicamente né diplomaticamente abdicato, indipendentemente dal declinamento di rango conseguente alla dissoluzione sovietica. A ben vedere, d'altra parte, la nozione della natura immanente di grande potenza storicamente si è sviluppata, ed è stata non di rado rivendicata, anche a prescindere dall'asimmetria nelle risorse di potere detenute rispetto agli altri protagonisti del sistema internazionale o, analogamente, in fasi di ripiegamento strategico della potenza russa – non da ultimo in quella difficile di transizione gorbacheviana ed eltsiniana. Inoltre, nella visione russa, dunque, il sistema internazionale resta un'arena altamente competitiva, hobbesiana, alla quale guardare attraverso un'ottica di 'gioco a somma zero', che esclude la possibilità di guadagno contemporaneo dei giocatori e per la quale, piuttosto, il guadagno di un giocatore è direttamente proporzionale alla perdita dell'altro.

Questa considerazione introduce un elemento centrale per l'interpretazione della politica estera russa, così come si è andata sviluppando nella fase post-sovietica. Riproducendo schemi mentali e comportamentali tipici del confronto bipolare, essa è rimasta essenzialmente centrata su quella dell'egemone statunitense, alla cui politica estera Mosca è andata reattivamente adeguando il corso della propria, nella prospettiva e con l'obiettivo di riaffermare la propria centralità nel sistema internazionale post-bipolare e di propugnare una visione e una strategia condivise per la sistematizzazione dello scacchiere euro-asiatico. L'intero corso della politica estera post-bipolare può essere letto, in questa pro-

spettiva, come alternanza di momenti di intesa e rottura con Washington, generati dalla dimostrata incapacità delle parti di addivinare a un'intesa reciprocamente conveniente. O, più precisamente, dall'indisponibilità di Mosca ad accettare un ruolo subalterno rispetto agli Stati Uniti, tradottosi in una scelta non negoziabile tra marginalizzazione o isolamento, da una parte, e accettazione del percorso di integrazione nei meccanismi di cooperazione di matrice euro-atlantica nelle forme e secondo la logica dettata dall'Occidente, dall'altra. La tendenza a fondare le fasi di cooperazione su convergenze tattiche di interessi piuttosto che sulla condivisione di una visione strategica ha generato, nella dirigenza russa e nelle relazioni russo-atlantiche, un ricorrente corto circuito tra aspettative e disillusione – il cosiddetto *boom-and-bust cycle* – che, in linea con una tendenza degenerativa, ha visto ogni momento di convergenza essere seguito da una fase di tensione e crisi progressivamente più profonda e complessa della precedente.

Nodo principale attorno al quale tali crisi sono andate ruotando è stata l'evidente indisponibilità degli interlocutori atlantici di Mosca a legittimarne il ruolo di grande potenza, riconoscendole anzitutto una sfera di interessi privilegiati nello spazio che in Russia viene percepito e rappresentato come **estero vicino**. In tale spazio – che coincide con l'area già sovietica, fatta eccezione per il Baltico – la Russia ha difatti giocato una parte rilevante della transizione post-sovietica, tanto in termini identitari quanto di potenza. Dalla prima prospettiva, il rilancio delle relazioni e dell'influenza sulle repubbliche ex-sovietiche ha rappresentato la più immediata risposta alla 'sindrome dell'impero perduto' dischiusa dall'implosione dell'URSS, capace di generare un consenso trasversale tra le diverse anime del **dibattito identitario e ideologico** successivo al 1991. D'altra parte, la rivendicazione di una sfera di

interessi privilegiati nell'area – riproposizione in chiave russa dell'ottocentesca Dottrina Monroe statunitense – si è tradizionalmente legata, da una parte, alla necessità di tutelare interessi e diritti della numerosa diaspora russa trovata fuori dai confini della Federazione a seguito dello scioglimento dell'Unione e, dall'altra, al proseguimento di una 'missione civilizzatrice' che, specie nel fianco sud della Federazione, la Russia ha svolto e rivendica sin da epoca imperiale. L'estero vicino ha, al contempo, una valenza non meno profonda in termini di potenza. Per un attore – quale la Russia – che ha dovuto storicamente confrontarsi con frontiere mobili e porose, non delimitate da elementi natu-

rali se non a nord e a est, il paradigma della sicurezza è stato tradizionalmente declinato in termini eminentemente territoriali e geografici determinando una naturale tensione verso la messa in sicurezza dei confini e verso la creazione di zone cuscinetto a protezione del cuore dell'impero o, più in generale, delle proprie risorse di potere. Tale direttrice di politica estera – che non ha peraltro mancato di determinare una 'spirale di insicurezza' tra la Russia e i propri vicini – si è rafforzata in ragione di una radicata 'sindrome di fortezza assediata' e della tendenza a individuare nella logica delle sfere di influenza l'elemento chiave dell'equilibrio e del bilanciamento di potenza. In questa prospettiva,

Il sostegno economico russo agli Stati *de facto* post-sovietici

di Giorgio Comai

A partire dal riconoscimento formale dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud a seguito del conflitto in Georgia nell'agosto del 2008, il sostegno economico russo a questi due Stati *de facto* situati nel Caucaso del Sud è cresciuto significativamente. A oggi, l'assistenza di Mosca è la principale determinante del budget di questi territori, e direttamente o indirettamente costituisce la prima fonte di introiti per la maggior parte dei residenti.

L'attuale stato delle cose rappresenta un cambiamento significativo rispetto alla situazione pre-2008. In particolare tra il 1994 e il 1999, negli anni in cui la Federazione Russa affrontava con maggiore difficoltà il separatismo interno in Cecenia, Mosca ha imposto un embargo all'Abkhazia che ha ridotto al minimo l'attività economica nella regione e di conseguenza la capacità delle autorità *de facto* di finanziare il proprio budget. In quegli anni, è stata la presenza di organizzazioni quali Medici senza frontiere, Acciòn contra la hambre, e la Croce rossa internazionale a evitare una più ampia crisi umanitaria. L'embargo è stato tolto nel settembre 1999, poco dopo la nomina di Vladimir Putin a primo ministro russo; ma ancora nel 2001 l'intero budget delle autorità abkhaze ammontava a meno di 7 milioni di dollari.

A partire dall'inizio degli anni 2000, la situazione è progressivamente cambiata: l'apertura del confine tra Abkhazia a territorio di Krasnodar ha permesso di dare un minimo di vitalità all'economia locale, e una modifica legislativa ha consentito a buona parte dei residenti abkhazi di ottenere la cittadinanza russa. Assieme al passaporto, i residenti abkhazi hanno anche acquisito il diritto a ottenere il pagamento di pensioni direttamente dal fondo pensionistico russo; nel contesto post-bellico abkhazo, la pensione russa è diventata la principale forma di introiti per molte famiglie, e ha fondamentalmente contribuito a introdurre moneta corrente nell'economia locale.

Nel 2015, la pensione media russa in Abkhazia superava i 100 dollari al mese (comparabile per entità agli stipendi locali) ed era distribuita a circa 32.000 persone; il contributo totale del fondo pensionistico russo all'economia abkhaza si approssima quindi ai 40 milioni di dollari all'anno. In seguito al riconoscimento del 2008, la Russia ha

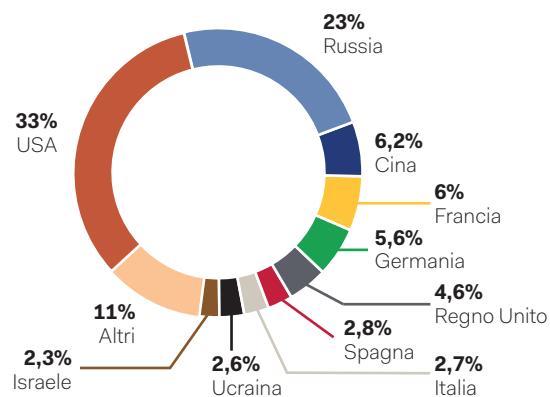
inoltre iniziato a offrire sostegno diretto al bilancio delle autorità *de facto* in Abkhazia e Ossezia del Sud. Nel caso dell'Abkhazia, il finanziamento è di circa 80 milioni di dollari nel 2016 (ma erano più di 200 nel 2012), e corrisponde a oltre metà delle entrate del governo abkhazo: il sostegno russo, oltre a difesa, borse di studio, e aiuto tecnico in vari settori, è quindi indispensabile anche per pagare lo stipendio dei dipendenti pubblici e per mantenere in funzione la macchina statale.

Nel caso dell'Ossezia del Sud, il sostegno finanziario russo corrisponde invece a circa il 90% degli introiti di bilancio (ed è indirettamente responsabile per una fetta rilevante della rimanente parte). Anche in questo caso, ai circa 136 milioni di dollari trasferiti direttamente al governo locale nel 2016, bisogna aggiungere sostegno militare e tecnico. In sostanza, la struttura e l'implementazione del budget dell'Ossezia del Sud sono determinati dalle rispettive componenti dell'assistenza russa. Come è emerso chiaramente anche da una serie di email rese pubbliche da un gruppo di *hacker* e note con l'*hashtag* #SurkovLeaks, le autorità di Mosca sono attivamente coinvolte nei processi decisionali che determinano l'effettiva spesa dei fondi dedicati ad Abkhazia e Ossezia del Sud.

Il caso della Transnistria (formalmente parte della Moldavia) è significativamente differente, sia per la mancanza di un confine diretto che unisca la Russia a questo territorio *de facto* indipendente, sia perché il governo di Mosca non ha mai riconosciuto l'indipendenza transnistriana. Il non-riconoscimento impedisce il trasferimento diretto di fondi alle autorità di Tiraspol, ma non ostacola altre forme di assistenza. In particolare, la Transnistria continua a ricevere regolari forniture di gas, indispensabili per produrre energia elettrica e far funzionare settori cruciali dell'economia transnistriana quali l'industria metallurgica, senza pagare per i relativi consumi da ormai dieci anni. Il 'debito' che si è così accumulato (formalmente a carico di Moldovagaz), ha superato i 5 miliardi di dollari, e continua ad aumentare. Forniture di gas non equivalgono però a moneta corrente: per finanziare il proprio bilancio e per pagare stipendi e pensioni relativamente generose ai suoi residenti, la Transnistria ha bisogno di un'industria dell'export funzionante che permetta di trasformare questa risorsa in valuta. L'export verso la Russia è meno del 10% del totale: sono quindi Moldavia e Unione Europea i principali partner commerciali di Tiraspol che consentono l'effettivo funzionamento di questo schema.

USA E RUSSIA: PIÙ DI METÀ DELL'EXPORT MONDIALE DI ARMI

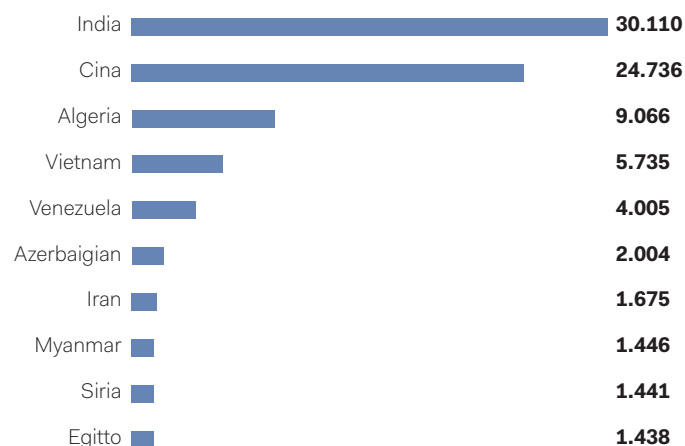
Maggiori esportatori di armi al mondo nel 2016 (% su totale mondiale)



Dati: SIPRI

ASIA E MEDIO ORIENTE I MERCATI PREDILETTI DI MOSCA

Primi 10 Paesi per importazioni di armi dalla Russia nel periodo 2002-16



Dati: SIPRI, in milioni di dollari

dunque, l'estero vicino continua a rappresentare uno spazio-chiave verso il quale proiettare le **politiche di sicurezza nazionale**.

Le strategie russe di bilanciamento multi-regionale degli Stati Uniti

Nella provata impossibilità di propugnare una partnership egualitaria con gli Stati Uni-

ti che, fondata sul comune 'eccezionalismo', si traducesse in un rinnovato 'condominio di potenza', il destino di grande potenza è stato perseguito attraverso strategie di bilanciamento dell'egemonia degli Stati Uniti. Strategie sorrette da una retorica e da una posizione che si sono fatte tanto più aggressive quanto più 'unilaterali' venivano percepite la strategia e l'azione statunitense e, conseguenzialmente, quanto più si andavano ampliando le prerogative di azione e i confini delle strutture di cooperazione di matrice

Competizione normativo-valoriale e 'Democrazia sovrana'

La ciclica spirale di cooperazione e competizione che ha caratterizzato le relazioni tra la Russia e l'Occidente in epoca post-bipolare si è accompagnata a un progressivo approfondimento e ampliamento dei terreni di competizione e scontro. Oltre, cioè, a manifestare un'inattesa e crescente risolutezza nell'adoperare le proprie risorse di potere militare ed economiche a protezione dei propri interessi vitali, Mosca ha significativamente ampliato la portata della contrapposizione all'Occidente, inaugurando nel corso dell'ultimo decennio una inedita competizione di matrice valoriale e normativa. La dimensione normativa dello scontro è emersa, in prima battuta, attraverso il sempre più frequente – e per molti versi contraddittorio – richiamo ai principi fondanti della convivenza internazionale per contestare la legittimità giuridica dell'interventismo atlantico. Per questa strada, il rinvio ai principi della sovranità, della legalità o della non-ingerenza – tema ricorrente della retorica governativa russa – manifestano, su un piano normativo, il tentativo di aggregare un nuovo consenso internazionale attorno alla Russia e di rafforzare la rete di legami bilaterali intessuta attraverso la Network Diplomacy. Il piano normativo di competizione si nutre, al contempo, della contestazione della universalità dei valori fondanti la democrazia di stampo liberale, attraverso l'affermazione del principio della 'democrazia sovrana'. Teorizzato a partire dal 2006 dall'ideologo del Cremlino Vladislav

Surkov, il concetto rigetta l'assunto dell'univocità dei processi di democratizzazione e postula, al contrario, il diritto di ciascun Paese di intraprendere un proprio percorso verso la democrazia, rispettoso dell'interesse e delle peculiarità nazionali. Vista dalla prospettiva delle relazioni internazionali del Cremlino, il postulato della democrazia sovrana assume, al contempo, una dimensione difensiva e offensiva. Dalla prima angolatura di analisi, esso ha rappresentato la risposta alla strategia di 'promozione della democrazia' inscritta nella cosiddetta Dottrina Bush e alla portata normativa della politica di vicinato dell'EU. Una politica, quella euro-atlantica, percepita da Mosca – specie a seguito dell'insorgere delle **'rivoluzioni colorate'** nello spazio post-sovietico – come strumento normativo di *containment* della Russia e vettore aggiunto della 'strategia detrattiva' perseguita nella propria naturale sfera di influenza. In questo senso, l'assunto della 'sovranità' e il connesso rigetto del modello culturale e politico-istituzionale di matrice occidentale si traducono nel rifiuto di ingerenze e interferenze esterne nei processi di democratizzazione. Al contempo, d'altra parte, il postulato della democrazia sovrana, elevandosi a modello di sviluppo socioistituzionale, assume una dimensione offensiva. Esso porta cioè su un piano valoriale e normativo la competizione con l'Occidente nell'ampia area grigia collocata tra lo spazio euro-atlantico e quello russo, in quel vicinato comune dove la ricetta putiniana fatta di democrazia controllata e capitalismo corporativo appare più vicina alle condizioni e alle necessità delle élites di potere.

LE 'RIVOLUZIONI COLORATE' NELL'EX SPAZIO SOVIETICO



euro-atlantica. Principale strumento attraverso il quale Mosca ha inteso bilanciare la potenza statunitense, nella perdurante asimmetria di potere che la divide da essa, è stata la cosiddetta **Network Diplomacy**. Attraverso essa, la Russia è andata intessendo una rete di partenariati bilaterali con attori pivotali nei diversi scenari regionali verso i quali proietta tradizionalmente la propria politica estera e la propria influenza. Attori, questi ultimi, accomunati alla Russia dalla volontà di affermare il principio del *regional ownership* rispetto alla gestione dei nodi della sicu-

rezza – ovvero l’attribuzione agli attori locali della responsabilità prioritaria di garantire e promuovere la stabilità delle aree in cui sono geograficamente collocati – e, dunque, come Mosca interessata a bilanciare su scala regionale l’egemonia e/o l’interventismo statunitense e atlantico. Con tali attori – la Cina nello scacchiere centro-asiatico ed estremo-orientale, la Turchia in quello vicino-orientale e caspico, l’Iran in quello mediorientale – il Cremlino ha propugnato la formazione di allineamenti pragmatici e flessibili. Di allineamenti, cioè, fondati su convergenze tattiche di interessi, scevri da connotazioni normative e non formalizzati da accordi di sicurezza, in grado, dunque, di lasciare inalterata la libertà di manovra diplomatica russa incrementandone al contempo il potere negoziale rispetto agli interlocutori atlantici. È propriamente attraverso la somma di bilanciamenti regionali così costruiti che la Russia riafferma l’assioma della propria indispensabilità nello scenario post-bipolare e, al contempo, propugna un più ampio bilanciamento globale dell’egemone statunitense. In questa prospettiva, Mosca si pone come perno di un articolato sistema di allineamenti multi-regionali che, come efficacemente sottolineato da Bobo Lo, contribuiscono a chiarire l’essenza più profonda della concezione di ‘multilateralismo’ sviluppata dal Cremlino, tramutatasi di fatto nella promozione di un ‘bilateralismo corretto’.

Così strutturata, la strategia russa di bilanciamento dell’egemone statunitense e la con-

La sicurezza energetica in ottica russa e l'imperativo della diversificazione delle esportazioni

Il concetto di sicurezza energetica, convenzionalmente definita come disponibilità di rifornimenti affidabili a prezzi ragionevoli, risente in maniera evidente della prospettiva e delle necessità dei Paesi consumatori e importatori di idrocarburi. Stabilità dei flussi e adeguatezza dei prezzi rappresentano tuttavia elementi fondamentali di sicurezza anche nell’ottica dei Paesi produttori, la cui stabilità economica – e di sovente sociopolitica – dipende, in maniera speculare rispetto a quella dei Paesi consumatori, dalla continuità degli scambi di idrocarburi e da un congruo livello di prezzi. Ciò è particolarmente vero per un Paese, come la Russia, per il quale le rendite derivanti da esportazioni di idrocarburi contribuiscono in maniera decisiva al budget statale.

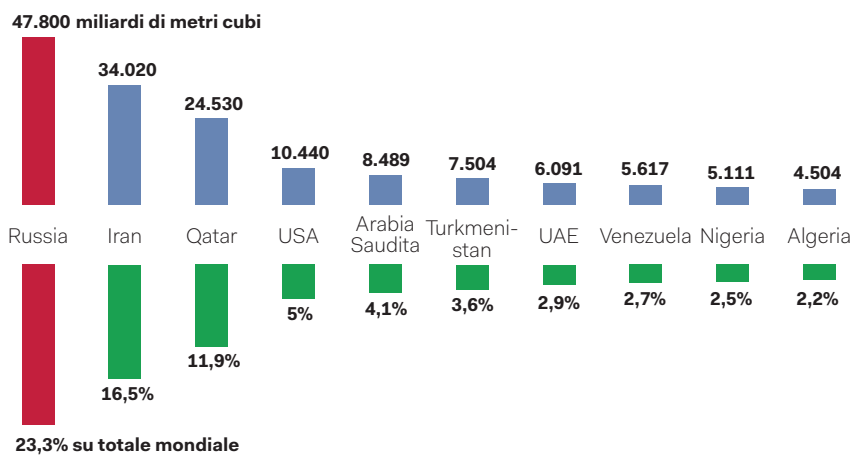
Ribaltando la prospettiva del consumatore, chiave di volta per garantire la sicurezza energetica di un Paese produttore è la diversificazione dei canali di esportazione di idrocarburi, che riduca la vulnerabilità connessa ai rischi – geologici, tecnici o politici – di interruzione dei flussi lungo uno di essi. Ciò è tanto più necessario nel comparto del **gas naturale**, la ‘rigidità’ del cui trasporto si traduce in scarsa sostituibilità delle infrastrutture. Vista da questa angolatura, l’elevata dipendenza della Russia dalle esportazioni di gas verso i mercati europei è non meno rischiosa della speculare dipendenza del consumatore europeo dagli approvvigionamenti russi, tanto

più in relazione agli ostacoli posti dalla normativa comunitaria a un aumento delle importazioni di gas dal Paese.

Tre sono, oggi, le principali direttrici attraverso le quali Mosca persegue l’obiettivo della diversificazione dei canali di esportazione di gas. Il primo attiene alla diversificazione delle rotte piuttosto che dei mercati, e si fonda sul tentativo di assicurarsi il controllo delle infrastrutture di trasporto verso i consumatori riducendo i rischi legati al transito attraverso Paesi terzi – quali l’Ucraina o la Polonia – di cui è impossibilitata ad acquisire il controllo della rete. È in questa prospettiva che Gazprom, campione nazionale russo del gas, promuove infrastrutture di trasporto *off-shore* nel Baltico e nel Mar Nero, rispettivamente attraverso il progetto di raddoppio del Nord Stream verso la Germania e la posa del Turkish Stream verso la Turchia. Secondariamente, Mosca è andata promuovendo la diversificazione dei mercati di sbocco attraverso la cooperazione con la Repubblica popolare cinese, verso la quale, a partire dal 2019, sarà operativo il gasdotto Power of Siberia, in grado di trasportare verso la Cina nord-occidentale un volume annuo di gas (38 GMC) secondo solo a quello oggi esportato verso la Germania – tradizionale primo mercato di sbocco del metano russo. Ultimo ma non meno significativo vettore di diversificazione è perseguito attraverso lo sviluppo di tecnologia di liquefazione del gas nella Siberia nord-occidentale e nell’estremo oriente del Paese, che assicuri maggior flessibilità alle esportazioni di gas e ampli il portafoglio di clienti di GNL russo, specialmente nell’area del Pacifico.

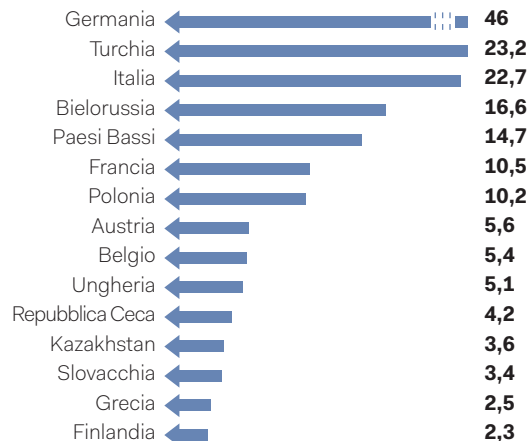
PRIMATO MONDIALE NELLE RISERVE DI GAS

Primi 10 Paesi al mondo per riserve provate di gas naturale (in miliardi di metri cubi)



IL GAS NATURALE COME ARMA

Destinazioni delle esportazioni di gas naturale dalla Russia



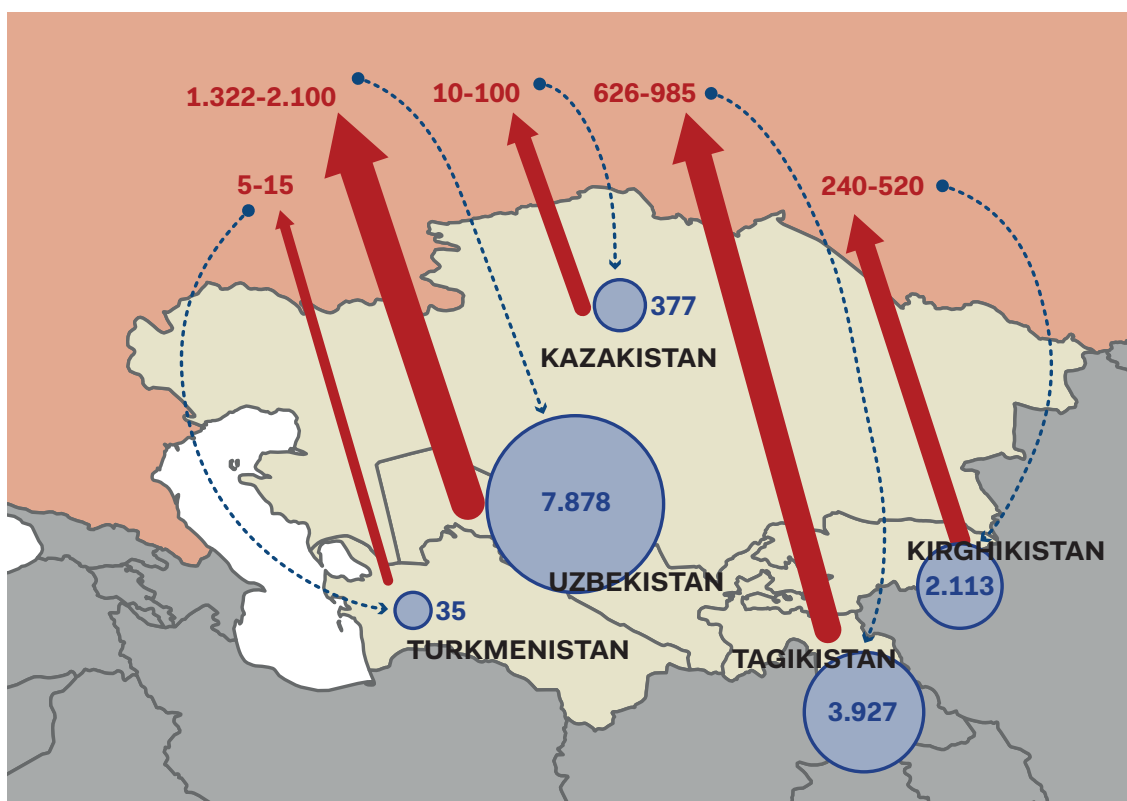
Dati: BP (in miliardi di metri cubi)

nessa riaffermazione dello status di grande potenza si è fondata e nutrita – prima ancora che, sul piano interno, del superamento della prima e complessa fase di transizione post-sovietica – delle stesse contraddizioni del modello di sviluppo e di cooperazione di matrice euro-atlantica. Tale considerazione non si lega meramente alla percezione di ‘declino dell’Occidente’ riemersa prepotentemente con la crisi economico-finanziaria del 2008-09, ma anche e, più in generale, alle incoerenze e alle difficoltà della strategia di stabilizzazione dello spazio euroasiatico in epoca post-bipolare. La Russia ha mostrato

cioè la pragmatica capacità di inserirsi nelle linee di frattura intra-atlantica generate, soprattutto nella prima decade del secolo, dalle spinte interventiste e dalle derive unilateraliste statunitensi, efficacemente sfruttate per lanciare e rafforzare partenariati privilegiati con attori di primo piano dello scenario atlantico – dalla Germania sino alla Turchia. Allo stesso tempo, la crisi georgiana del 2008 e quella ucraina successiva al 2013 hanno manifestato la risolutezza di Mosca nel trarre vantaggio dall’apparente sovraestensione dei processi di trasformazione dei meccanismi di cooperazione euro-atlantici, tradotti-

I FLUSSI DI LAVORATORI E RIMESSE FRA ASIA CENTRALE E RUSSIA

Migranti verso la Russia (in rosso, in migliaia) e rimesse verso i Paesi d'origine (in blu, in milioni di dollari)



si in una perdurante ‘fatica da allargamento’ sul versante comunitario e in una diluizione delle garanzie di sicurezza connesse all’ingresso o alla cooperazione con la NATO.

Innanzi a un fronte europeo e atlantico sufficientemente assertivo nel propugnare politiche invise a Mosca nell’estero vicino – dall’allargamento della NATO sino al Partenariato orientale dell’EU –, ma abbastanza diviso da non essere in grado di fronteggiarne efficacemente la reazione, la Russia ha avuto buon gioco nell’elevare il livello di

competizione sino alle soglie del conflitto, riaffermando tanto il proprio ruolo di aggregatore regionale quanto la propria egemonia nello spazio post-sovietico. All’inattesa compattezza mostrata dal fronte europeo nell’approvazione di sanzioni economiche in risposta all’annessione della Crimea e alla deliberata destabilizzazione dell’Ucraina, la Russia ha d’altra parte fatto fronte mostrando un’altrettanto inattesa resilienza economico-istituzionale alle pressioni euro-atlantiche.

Il ritorno della Russia sullo scenario internazionale

di Giancarlo Aragona

La Russia è ritornata protagonista prepotente sulla scena mondiale. Putin può affermare di aver adempiuto alla missione che si era assegnato, o che gli era stata affidata, allorché aveva preso le redini del potere.

Tuttavia, il ruolo internazionale del Paese è considerato aggressivo e destabilizzante. Si guardi alle accuse di interferenze nei processi elettorali in Paesi occidentali. Le sue azioni appaiono di interdizione più che costruttive, anche se efficaci e coerenti con l’interpretazione che il Cremlino dà degli interessi nazionali russi.

Come insegnava nell’ottocento Lord Salisbury, la politica estera è prevalentemente una navigazione a vista tra gli scogli. Nella diplomazia di Mosca si possono però individuare delle costanti.

La geopolitica, anzitutto, che detta il preminente interesse per il cosiddetto estero vicino.

Le amputazioni territoriali subite dalla Russia post-sovietica hanno acuito la rilevanza dei Paesi contigui alla Federazione in ragione del fatto che alcuni di essi, sino a un recente passato, erano parti costituenti del Paese.

Da questo, è stato breve il passo a pretendere che tali aree, come altre adiacenti, si considerassero, e fossero accettate, sfera di fondamentali interessi russi e, quale corollario, nella zona di influenza di Mosca.

Tale pretesa è divenuta più assertiva man mano che la proiezione occidentale verso est, con gli allargamenti della NATO e della EU, procedeva sino a contemplare aperture nei confronti di Ucraina e Georgia.

In Russia, il dibattito storico sulla vocazione europea o euroasiatica del Paese, gravido di conseguenze sugli sviluppi interni come anche sui suoi orientamenti globali, ha progressivamente segnato la prevalenza delle componenti espressione della Russia profonda, conservatrice e distante dai valori europei.

La diplomazia russa, quindi, pur rimanendo fondamentalmente reattiva, è andata assumendo atteggiamenti vieppiù rigidi e competitivi.

Il sostegno di Mosca ai secessionisti ucraini e l’annessione della Crimea, dopo le precedenti e note vicende della Georgia, rappresentano, per quel che riguarda l’estero vicino, l’applicazione più estrema dei dettami della geopolitica e non vale a giustificarli il discutibile approccio della Commissione Barroso all’associazione dell’Ucraina all’Unione Europea.

Anche l’intervento in Siria, inizialmente dettato dal timore che la caduta di Assad portasse alla

eliminazione della consolidata influenza russa nel Paese e, a catena, al ferimento dei suoi interessi nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, ha assunto caratteristiche che la espongono ad accuse di essere complice di un regime brutale e di violazioni dei diritti umani.

Anche se Mosca può dirsi soddisfatta dei più recenti sviluppi in Siria, non è detto che, nel lungo termine, i processi messi in moto nella regione si rivelino compatibili e tutti nell’interesse della Russia.

In relazione all’altra costante della diplomazia russa, la preoccupazione che il peso del Paese venga sottovalutato, colpisce la forte focalizzazione sugli Stati Uniti, quasi che il duopolio della guerra fredda non sia finito e che non siano da tempo in corso significative evoluzioni nelle dinamiche globali.

Washington appare come l’interlocutore su cui la Russia si rispecchia per ricevere l’avallo del proprio status di grande potenza e per pianificare la propria diplomazia.

Sono state anche queste costanti che hanno fatto sì che le strade dell’Occidente, nelle sue configurazioni della NATO e della EU, e della Federazione Russa si siano andate divaricando dopo l’euforia della caduta del muro di Berlino e le speranze iniziali di riunire l’intera aria euro-atlantica, da Vancouver a Vladivostok secondo una formula in voga.

Nei quasi trent’anni dalla caduta del muro di Berlino, Mosca e gli occidentali hanno vissuto sull’equivoco circa le reciproche aspettative e le rispettive disponibilità a venirsi incontro.

Mosca rivendicava un ruolo di co-decisore alla pari con Washington e l’EU su tutte le questioni di suo interesse e si attendeva, in pratica, che le organizzazioni alla base della solidarietà e sicurezza occidentali, la NATO soprattutto, venissero talmente trasformate da risultare snaturate.

Gli occidentali, pur con diverse sensibilità riguardo alla Russia, hanno fatto prevalere i punti di vista di quei Paesi più esposti alla pressione di Mosca o che più nella storia avevano sofferto per mano russa, concludendo che il Cremlino non potesse essere indotto a divenire un partner genuino.

Ne è risultato l’avvitamento cui assistiamo oggi. Perché una svolta sia possibile molte cose dovranno cambiare. Il primo passo però passa dal ristabilimento di un sufficiente grado di fiducia reciproca, magari a partire da circoscritte cooperazioni concrete, in attesa che gli Stati Uniti superino l’attuale impossibilità della presidenza Trump di esercitare la storica leadership dell’Occidente e ridiano respiro strategico al dialogo con Mosca.

La Russia e la 'guerra ibrida'

di Fabrizio Vielmini

Benché non esista una definizione univoca, il termine *guerra ibrida* denota una combinazione di metodi offensivi convenzionali e non convenzionali mirata a confondere l'avversario, in particolare sulla provenienza e l'entità della minaccia, in modo da inibirne la risposta e averne ragione prima che esso possa mobilitarsi per un conflitto militare aperto.

Pur essendo l'uso dell'inganno antico quanto l'arte della guerra, il concetto di guerra ibrida è entrato nel linguaggio giornalistico e analitico a seguito della strategia seguita dalla Russia in Ucraina dopo il precipitare della crisi fra i due Paesi nel 2014. In particolare, gli osservatori sono stati colpiti dalla presa di controllo della Crimea, avvenuta seguendo tattiche originali, consistenti nel coordinare corpi speciali ad attivisti civili sul campo nel quadro di una campagna multi-mediatica di comunicazione/disinformazione. Simili tattiche sono poi seguite nelle regioni orientali ucraine in modo da permettere ai separatisti pro-russi di sottrarsi al controllo di Kiev.

Il concetto di guerra ibrida viene inoltre applicato nel contesto di un altro paradigma interpretativo, quello di una supposta 'nuova guerra fredda', la quale deriverebbe dalla linea di politica estera seguita da Vladimir Putin, in particolare dopo la breve guerra con la Georgia per l'Ossezia del Sud nel 2008. È un dato di fatto che a partire da tale importante spartiacque della vita internazionale, la Russia ha modernizzato e re-impostato le proprie forze armate privilegiando la mobilità strategica e la capacità di proiezione, testate efficacemente ai confini con l'Ucraina. Inoltre, la Russia ha incluso nella propria dottrina militare (approvata nel dicembre 2014) il concetto di *guerra dell'informazione*. In tal senso, Mosca ha investito notevoli risorse per sfruttare le possibilità aperte dai progressi della cibernetica, dai nuovi canali di comunicazione e dalle piattaforme su Internet. A fianco dei *media* tradizionali a finanziamento pubblico (quali ad esempio i ben noti canale satellitare RT e l'agenzia multimedia Sputnik), i *social media* forniscono canali abordabili per veicolare il proprio punto di vista presso audience allargate, in modo da dividere le opinioni pubbliche occidentali e orientarle a sostegno delle politiche di Mosca. Tali campagne di comunicazione tendono in alcuni casi a delegittimare il modello

EU se non l'idea stessa di democrazia occidentale. Sempre a tal fine, la Russia ha iniziato a sostenere organizzazioni non-governative, gruppi politici anti-sistema, *think tank* e altre associazioni in vari Paesi occidentali.

Il principale terreno di applicazione di tale strategia russa è l'area, già parte dell'URSS e dell'impero zarista prima, che va dal Baltico al Mar Nero, area considerata da Mosca quale 'sfera privilegiata d'interesse nazionale'. Come esemplificato dal caso ucraino, la politica d'influenza russa in tale spazio è alimentata dal parallelo tentativo dell'Unione Europea di integrarne i Paesi all'interno del cosiddetto Partenariato orientale. Presentando la propria politica quale aliena da considerazioni geopolitiche, Bruxelles rifiuta le pretese di Mosca la quale vede al contrario nel partenariato EU un'anticamera per l'ingresso dei Paesi in questione nella NATO.

Storicamente oscillanti fra la sovranità russa e quella di varie potenze esterne, i popoli della regione presentano identità fragili, terreno fertile per differenti manipolazioni dall'esterno. Si comprende dunque come i governi locali, in primo luogo le tre repubbliche baltiche già membri della NATO, si sentano particolarmente vulnerabili alla strategia d'influenza russa e paventino ingerenze nelle loro politiche interne. Tanto più che qui, come nel caso ucraino, Mosca potrebbe sfruttare la presenza di minoranze russofone per destabilizzare gli attuali governi e definirne gli orientamenti geopolitici. In tal modo, si teme, Mosca potrebbe acquisire vantaggi strategici sul campo senza che le ostilità superino la soglia della guerra convenzionale, ciò che in particolare renderebbe vacue le garanzie di sicurezza collettive dell'Alleanza atlantica, mettendo a nudo la sua impotenza. Al di là della fondatezza di tali timori, resta il fatto che le relazioni fra Russia ed EU si sono inserite in una logica di guerra d'informazione – come comprova la creazione all'interno dell'apparato di politica estera EU di una East Stratcom Task Force, destinata a operare in lingua russa al fine di controbilanciare le supposte campagne di disinformazione di Mosca. In definitiva, se è vero che le nuove tecnologie aprono agli Stati spazi di manovra originali, è anche vero che guerre per interposta persona e inganni hanno sempre fatto parte dell'armamentario di politica estera delle grandi potenze e che Mosca, sviluppando gli strumenti descritti, ha in primo luogo seguito l'esempio dell'apparato statunitense per la 'promozione della democrazia all'estero'.

Il paradosso russo: aggressività e ricerca di accomodamento

Per quanto paradossale possa apparire nell'attuale fase di contrapposizione all'Occidente, la politica estera russa resta eminentemente pragmatica e, lungi dall'abbracciare un atteggiamento rivoluzionario, resta piuttosto fermamente legata alla riaffermazione dello *status quo*, che si traduce nella perdurante istanza di riconoscimento e legittimazione del ruolo di grande potenza indispensabile in ambito euroasiatico. Piuttosto, il declassamento di rango successivo all'implosione dell'URSS ha finito per connotare la Russia come un attore di *status quo* incapace di garantirne la conservazione, necessitato a

perseguire reattive strategie di bilanciamento dalle forme e dai toni progressivamente più assertivi.

Nella provata impossibilità di propugnare un partenariato egualitario con Washington e di attuare strategie di bilanciamento interno dell'egemonia statunitense che restituissero alla Russia il ruolo internazionale già ricoperto dall'Unione Sovietica, Mosca ha reagito su due piani paralleli. Da una parte, è andata sviluppando una rete di allineamenti flessibili in grado di assicurarle strumenti di bilanciamento congiunto degli Stati Uniti su un piano multi-regionale. Dall'altra parte, è andata attuando forme di bilanciamento, tanto più aggressive nelle forme e nella sostanza quanto più la sfida portata dall'ege-

mone statunitense e dai suoi alleati atlantici veniva percepita come lesiva delle proprie risorse di potere.

In questa prospettiva, le cicliche crisi registrate nella relazione tra la Russia e l'Occidente hanno in comune due elementi determinanti che contribuiscono a chiarire tanto le motivazioni di Mosca quanto la portata della crisi in atto: da una parte, il rifiuto di accettare una condizione di subalternità nei rapporti con gli Stati Uniti nella prospettiva di riaffermazione del ruolo di grande potenza;

dall'altra, la centralità rivestita per quest'ultima dall'estero vicino, come spazio di 'naturale' proiezione di influenza. A variare nel tempo sono, piuttosto, il livello e le forme della competizione e della contrapposizione che, in linea con una pericolosa tendenza degenerativa, ampliano e approfondiscono la misura della sfida portata dalla Russia al mondo euro-atlantico e rendono tanto più complessa quanto più urgente la necessità di addivenire all'individuazione di un *modus vivendi* reciprocamente soddisfacente.

Per saperne di più

A. COLOMBO (2011), *L'ordine globale e l'ascesa delle grandi potenze regionali*, «Quaderni di Relazioni Internazionali», 14, pp.4-11.

J. GOLDGEIER, M. MCFAUL (2003), *Power and Purpose: U.S. Policy toward Russia after the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington DC.

M. GORBACHEV (2000), *On My Country and the World*, Columbia University Press, New York.

R. LEGVOLD (2016), *Return to Cold War*, Polity Press, Cambridge.

M. KALB (2015), *Imperial Gamble, Putin, Ukraine, and the New Cold War*, Brookings Institution Press, Washington DC.

S. KOTKIN (2016), *Russia's Perpetual Geopolitics. Putin Returns to the Historical Pattern*, «Foreign Affairs», 95, 3, pp.2-9.

B. LO (2002), *Russian Foreign Policy in the*

Post-Soviet Era. Reality, Illusion and Mythmaking, Palgrave Macmillan, New York.

B. LO (2014), *Russia and the New World Disorder*, Chatham House, London.

J. MANKOFF (2009), *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.

V. POULIOT (2010), *International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy*, Cambridge University Press, Cambridge.

P. RANGSIMAPORN (2012), *Russia as an Aspiring Great Power in East Asia. Perceptions and Policies from Yeltsin to Putin*, Palgrave Macmillan, London.

R. SAKWA (2015), *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*, I.B. Tauris, London.

A. TSYGANKOV (2010), *Russia's Foreign Policy Change and Continuity in National Identity*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.