

XVI legislatura

**Tra statalismo e multipolarità. Nuove sfide  
interne ed esterne per la Russia di oggi**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 102*

*Novembre 2008*

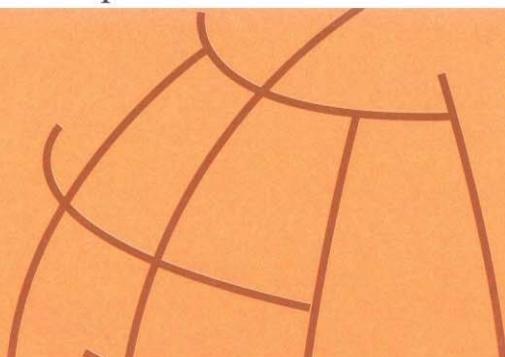


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XVI legislatura

**Tra statalismo e multipolarità. Nuove sfide  
interne ed esterne per la Russia di oggi**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*n. 102*

*Novembre 2008*

XVI legislatura

**Tra statalismo e multipolarità. Nuove sfide  
interne ed esterne per la Russia di oggi**

*A cura di Ilaria Ierep del Centro Studi Internazionali  
(Ce.S.I)*

*n. 102*

*Novembre 2008*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

# **Tra statalismo e multipolarità. Nuove sfide interne ed esterne per la Russia di oggi**

di Ilaria Ierep

**Novembre 2008**



## ABSTRACT

La situazione che attualmente la Russia sta attraversando si caratterizza come una congiuntura particolarmente delicata sotto la duplice lente della politica interna e di quella delle relazioni internazionali.

Il neo Presidente Medvedev, al Cremlino dal maggio 2008, sta attuando un programma politico incentrato sulla continuità con quanto messo in atto dal suo predecessore Putin. I problemi del Paese restano sostanzialmente gli stessi e riguardano soprattutto i fattori strutturali della ripresa russa. Quello che preme al governo è trovare una soluzione all'insufficiente apertura e diversificazione dell'economia, alla debolezza delle istituzioni e dello Stato di diritto e, da ultimo, porre un freno al fenomeno della corruzione. La fase di transizione domestica che la Russia sta vivendo è stata ulteriormente complicata dalla crisi dei mercati finanziari mondiali che non ha risparmiato nemmeno la Borsa di Mosca. Il piano di salvataggio, attuato tramite l'utilizzo di fondi sovrani, ha permesso al governo di immettere nelle banche del Paese la liquidità necessaria che era venuta a mancare. Il periodo di assestamento, comunque, sarà lento e andrà a influire sulla ripresa delle attività economiche nazionali. Connessa a questo argomento è la questione della gestione del potere, in cui emerge il legame che continua a unire il Cremlino e i tycoon dell'economia. È questo il contesto che fa da cornice alla strategia di Mosca che ha come obiettivo la statalizzazione del settore industriale, in particolare quello della produzione di idrocarburi.

Il quadro interno del Paese va a innestarsi su uno scenario internazionale altrettanto complesso. La guerra scoppiata ad agosto 2008 tra Georgia e Russia ha segnato una svolta nella gestione dei territori dell'ex URSS e nei modi in cui Mosca si pone sullo scacchiere internazionale. In sostanza, il Cremlino ha posto in essere una rivisitazione della sua politica estera incentrata ora sul concetto cardine della multivettorialità. Si tratta di una politica estera a tutto tondo che ammette la possibilità di stabilire legami bilaterali con tutti i Paesi che possano in qualche modo favorire gli interessi nazionali di Mosca. Accanto a questo principio va, quindi, aggiunto anche quello della multipolarità. Mosca non accetta più che gli Stati Uniti

costituiscono il solo polo di potenza mondiale. Di conseguenza, l'aspirazione del Cremlino è di creare un bilanciamento dei ruoli e uno spazio internazionale di reciproca convivenza con gli USA. Si tratta di un processo innescato già sotto gli ultimi anni della presidenza di Putin, ma che nel 2008 ha subito una forte accelerazione il cui apice è stato l'intervento militare in Georgia con le sue importanti conseguenze a livello internazionale.

La previsione di medio-lungo termine è che, visto l'attuale deteriorarsi delle relazioni tra Russia e Occidente, Mosca possa volgere la sua attenzione verso Oriente, ossia dove momentaneamente i suoi interessi hanno una maggiore risonanza.

## SOMMARIO

<b>1. Generalità</b>	<b>p. 7</b>
<b>2. Politica interna</b>	<b>p. 8</b>
<b>3. Quadro economico</b>	<b>p.10</b>
<b>4. Politica estera</b>	<b>p. 15</b>
<b>5. Organizzazioni di cooperazione centro-asiatica</b>	<b>p. 27</b>
<b>6. Considerazioni finali</b>	<b>p. 33</b>



## 1. GENERALITÀ

La vicenda caucasica di agosto 2008 ha ingenerato una situazione che pesa sulla bilancia delle relazioni internazionali di Mosca e che continua a spingere il Cremlino a mostrare i muscoli. La strategia di medio periodo della Federazione Russa sembra orientata verso un contesto internazionale di reciproca convivenza con gli Stati Uniti. Una convivenza che deve conferire a Mosca il posto che le spetta e che, nell'ottica russa, corrisponde al ruolo di grande potenza.

L'obiettivo consiste nell'uscire dall'isolamento dovuto a una fase che è stata definita transitoria. Ora, il periodo della transizione sembra proprio finito. Nel Paese sono tornati alla ribalta quattro "categorie" che segnano la politica interna, internazionale e, soprattutto, militare. Ci sono i pragmatici, le colombe, gli isolazionisti, i falchi (termine con cui vengono indicati i cosiddetti "siloviki", ossia gli ex appartenenti ai Servizi Segreti russi). Sono proprio quest'ultimi che hanno ripreso a far sentire la loro voce sull'onda dei recenti scontri in Ossezia del Sud e in Abkhazia, mentre le navi americane si sono affacciate nel Mar Nero.

Il Cremlino sta ponendo in essere una piattaforma strategica che è sempre più incentrata sulle tematiche della difesa e della sicurezza. Questo spiega perché a Mosca si parla apertamente di un generale "riallineamento geopolitico". Il quadro si compone di più settori, a cominciare dalla politica interna, dove i cambiamenti e le crisi economiche stanno scuotendo l'intero Paese. Ma riguarda soprattutto le nuove direttrici che la Russia sta perseguendo a livello internazionale. È in questo contesto geopolitico che sono decollati dalle basi militari della Russia due bombardieri strategici Tu-160 in grado di trasportare bombe nucleari e missili guidati, per atterrare in Venezuela. Nel quadro rientrano anche i nuovi legami con la Siria, il dialogo con l'Iran, la tensione con gli Stati Uniti e il rapporto altalenante con l'Unione Europea.

In tutto questo minuzioso mosaico, c'è un fatto importante dell'attuale situazione interna russa che non va sottovalutato. Una tendenza che in alcuni casi potrebbe rivelarsi come un problema, quello del sistema del

doppio potere. Questa tendenza, che spesso passa inosservata, è alla base delle dinamiche interne e di politica estera del Paese. È lo sviluppo intrapreso dalla politica russa appunto a partire dalla nomina del nuovo presidente della Federazione il 2 marzo 2008. Il primo ministro Putin e il presidente Medvedev hanno più volte dichiarato che hanno già lavorato e continueranno a lavorare come un'unica squadra politica e che la Costituzione della Federazione sancisce nettamente la separazione dei poteri. Tuttavia, i fatti finora hanno dimostrato il contrario. La guerra in Caucaso ha reso tale realtà evidente anche all'esterno. Allo scoppio delle ostilità dell'8 agosto è stato il Primo Ministro, in trasferta a Pechino per l'inaugurazione dei Giochi Olimpici, a tornare in Caucaso per fare un sopralluogo nelle retrovie del conflitto. Interrompendo due giorni di quasi totale silenzio del Cremlino, Putin si è recato a Vladikavkaz, Ossezia del Nord, Quartier Generale del 58° Corpo d'Armata russo, quello maggiormente implicato nelle operazioni militari. Questa mossa ha acceso il dibattito su chi ha realmente in mano le redini del potere a Mosca, quando serve.

È importante sottolineare che la retorica del Primo Ministro russo riguardo la guerra con la Georgia ha avuto una vasta eco nel Paese. Basti considerare i risultati di un sondaggio compiuto dal centro indipendente Levada. È emerso che, in settembre 2008, il consenso popolare di Putin sfiorava il 90%; il Presidente Medvedev, in seconda posizione, si è fermato all'80%.

## **2. POLITICA INTERNA**

Nei primi mesi della presidenza di Medvedev, la Russia ha vissuto una sostanziale continuità politica rispetto agli otto anni precedenti sotto il mandato di Putin.

Le principali incertezze di oggi riguardano i fattori strutturali della ripresa russa. Si tratta dell'insufficiente apertura e diversificazione dell'economia, la debolezza delle istituzioni e dello Stato di diritto e, da ultimo, il fenomeno della corruzione.

L'elemento caratterizzante la situazione interna russa è il legame che unisce il Cremlino e i tycoon dell'economia. Si tratta del più ampio problema della gestione del potere. Un fatto che ricorre nel Paese è l'accusa alla presidenza russa di gestire in modo dittatoriale i rapporti con i poteri economici. Il fenomeno ha raggiunto il suo apice durante il mandato presidenziale di Putin, ma continua anche ora che il vertice del Cremlino è cambiato. L'influenza di alcuni gruppi è nota. Anche l'attuale dirigenza appare divisa in più fazioni, alcune delle quali fanno capo a diverse correnti dei servizi di sicurezza. Tutte sembrano, però, accomunate da un duplice interesse: la stabilità del Paese e il controllo delle sue ricchezze, soprattutto per quanto riguarda le esportazioni di petrolio, gas e materie prime, di cui la Russia è ricchissima e che oggi sono controllate dallo Stato o da società di provata fedeltà al Cremlino.

Questo dimostra quanto incida sulla sfera economica la vicinanza al Cremlino, e come quest'ultimo incontri resistenze alla realizzazione dei propri progetti. Non a caso, il nuovo presidente della Federazione Russa, Medvedev, è stato dal 2000 presidente del consiglio di amministrazione di Gazprom. È in questo contesto che va inquadrata la strategia del Cremlino che mira al rafforzamento della presenza delle compagnie statali nella produzione nazionale di idrocarburi.

Medvedev sta proseguendo sulla linea del suo predecessore, sfruttando le divisioni interne tra oligarchi e utilizzando l'avversione della popolazione verso di essi come sostegno alla propria politica. Va considerato, però, che la diversità di approcci alla soluzione del problema dimostra una certa elasticità da parte dell'amministrazione, che si è mossa tenendo sempre conto del livello di vicinanza degli oligarchi al Cremlino. Quello che però non è venuto meno è la priorità, ovvero la statalizzazione del settore.

Quello che si era creato tra Putin e gli oligarchi del petrolio è solo un capitolo del più ampio rapporto che unisce le due sfere della politica e dell'economia.

Il "patto tra gentiluomini" siglato nel 2000 tra il neopresidente Putin e la classe dei cosiddetti oligarchi ebbe vita breve, deviato dalle ambizioni politiche di chi vedeva nel delfino di Yeltsin un ostacolo alla conservazione del potere accumulato nel corso degli anni Novanta. Sebbene la formula del

rispetto delle sfere di influenza – per cui la politica spetta al Cremlino e l'economia ai tycoon – fosse stato un compromesso che poteva soddisfare entrambe le parti, sia per il presidente sia per tale nuova élite politico-finanziaria si trattava di uno strumento temporaneo. Dopo tre anni dal patto del 2000, Putin ha cominciato a dedicarsi al progetto di centralizzazione del settore energetico. Il capitolo successivo consistette nella realizzazione di alcune operazioni finanziarie finalizzate all'entrata nelle due compagnie di capitali e tecnologia stranieri, come la liberalizzazione della vendita delle azioni di Gazprom sui mercati stranieri, accompagnata dall'innalzamento al 50% della quota detenuta dal Cremlino.

Il fatto che la quota in mano al Cremlino sia passata al 51% ha avuto lo scopo di impedire che il controllo della società scivolasse nelle mani di soci stranieri, impedendo la ripresa della colonizzazione economica avvenuta negli anni Novanta con i contratti petroliferi.

Attualmente, la riorganizzazione nelle stanze del potere seguita alla fine delle due presidenze Putin ha lasciato dei vuoti di potere che gli esponenti dell'élite finanziaria potrebbero tentare di riempire. La commistione tra politica ed economia è ancora forte e, nell'ottica dello Stato, rappresenta una minaccia per il proprio interesse. La scelta di Putin di candidarsi a premier riflette la consapevolezza, come egli stesso ha più volte sottolineato, della necessità di mantenere il controllo della situazione per evitare di ricadere nella fase dell'anarchia. Dopo le recenti conquiste da parte di Gazprom e Rosneft dei primati nella produzione di gas e petrolio, si potrebbe ritenere conclusa la fase più importante, ovvero sia la statalizzazione del settore.

### **3. QUADRO ECONOMICO**

Il programma del nuovo presidente si fonda essenzialmente sul principio "sviluppo stabile garantito nei decenni". Si tratta della strategia di lungo termine già delineata da Putin e ora fatta propria anche dal delfino dell'attuale Primo Ministro russo. Con i debiti cambiamenti.

Tutti i programmi sono stati deviati dalla grave crisi finanziaria che ha colpito i mercati mondiali, compresa la Borsa di Mosca. La scala delle priorità è stata rivista e la maggior parte delle energie è stata indirizzata nel trovare una soluzione adeguata che ponesse un freno alle ingenti perdite subite.

A metà settembre è ricomparso così lo spettro della crisi finanziaria del 1998 in Russia. Allora, la Russia annunciò che non era più in grado di pagare i suoi debiti internazionali. L'attenzione è tornata ai fatti del 1998 soprattutto perché le strutture finanziarie e il sistema bancario russi non sono cambiati molto da allora. Tuttavia, il Paese oggi è in condizioni diverse rispetto a dieci anni fa, con entrate petrolifere ingenti e un fondo di riserva di 570 miliardi di dollari. Tuttavia, solo una piccola parte delle rendite è reinvestita nell'economia nazionale. La parte maggiore è incanalata nelle casse dello Stato che, all'inizio del 2008, ha creato un fondo sovrano, analogamente a Paesi che hanno una forte eccedenza commerciale e finanziaria, come la Cina e i Paesi del Golfo.

Questo, però, non è bastato a scongiurare la crisi. La Borsa di Mosca ha subito una caduta libera pesante. I principali indici borsistici – RTS e Micex – sono stati ripetutamente sospesi e sono crollati anche del 17% nell'arco di una giornata. Stessa se non peggiore sorte è toccata ad alcuni titoli a forte liquidità, come quelli delle banche VTB e Sberbank. Quanto accaduto a Mosca presenta una peculiarità non condivisa da altri mercati esteri. Quanto accaduto è stato determinato in primo luogo dalla mancanza di denaro nel sistema, da una crisi di liquidità aggravata da tassi sul mercato interbancario saliti al 15% all'anno e oltre. Tuttavia, l'aspetto più preoccupante è stata la carenza di fiducia. Il problema della fiducia riguarda più ampiamente l'investitore rispetto al sistema. Da un lato, gli acquirenti hanno visto che il mercato è in calo costante e, dall'altro, c'è il timore che le società siano mal gestite. Le aziende della Russia dipendono quasi unicamente dall'estero per i loro finanziamenti. Nei giorni in cui la crisi del Caucaso ha raggiunto il suo apice, dal Paese c'è stata una fuga di capitali: l'8 agosto 2008 aveva già superato i dieci miliardi di dollari nel giro di una sola giornata.

A questo si aggiunge l'influenza di fattori esterni: in primis, la caduta del prezzo del petrolio e del gas (60 dollari in meno al barile in poche settimane); in secondo luogo, l'attacco del primo ministro Putin contro la compagnia mineraria Mechel, accusata di esportare clandestinamente gli utili; la vicenda ha riportato alla mente la campagna che portò in prigione il magnate Khodorkovskij e che segnò l'inizio dell'interferenza politica nell'economia. Infine, la guerra in Georgia, che ha risvegliato i contrasti con l'Occidente e ha paventato il rischio di un concreto isolamento internazionale della Russia.

Per porre un freno alla crisi dei mercati finanziari internazionali scoppiata a fine settembre 2008, la Duma russa, Camera bassa del Parlamento, ha approvato un decreto "salva-banche". Le misure decise dal Cremlino modificano l'articolo 46 della legge sulla Banca Centrale, che sino ad ora aveva il diritto di fornire prestiti non garantiti per un periodo non superiore a sei mesi, aumentandone così il termine. La modifica si è resa necessaria dopo che il presidente russo Medvedev ha deciso di ripartire tra le banche 950 miliardi di rubli (26,7 miliardi di euro) per un periodo non inferiore a cinque anni. In questo modo, Sberbank disporrà di un importo fino a 500 miliardi di rubli, VTB fino a 200 miliardi di rubli, la Banca dell'Agricoltura fino a 25 miliardi di rubli; la rimanente somma verrà spartita tra banche minori.

La pesante crisi finanziaria internazionale va a innestarsi su una situazione di rinnovamento generale in Russia, quindi su un contesto relativamente instabile. Con il cambio al vertice del Cremlino, sono stati enunciati anche nuovi indirizzi di politica interna da implementare.

L'obiettivo di medio-lungo termine consiste nella progressiva riduzione del ruolo dello Stato nell'economia, appena i settori più statalizzati dimostreranno di poter procedere in autonomia. Tuttavia, se l'obiettivo sembra definito, meno chiare risultano le modalità attraverso le quali realizzare il piano. L'eventualità più probabile è che, nel settore economico, il peso della componente statale resterà rilevante ancora per molto tempo. Questo è una diretta conseguenza della tradizione poiché nella sfera politica così come in quella economica, lo Stato è considerato il principale promotore di riforme e innovazioni. La Russia continuerà a

creare proprie aziende transnazionali e a immetterle nella scena economica internazionale.

L'arrivo di Medvedev al Cremlino ha portato a rivedere le strategie economiche che erano state studiate durante il mandato di Putin. Preoccupato del dominio delle multinazionali, il Presidente sta cercando di apportare una serie di correzioni ai piani economici della Russia di questi anni, mettendo a sistema mercato libero e mercato statale. Questo è il motivo per cui Medvedev ha cambiato l'ordine ormai consolidato delle priorità statali. Invece di parlare di stabilità, crescita del PIL e rule of law, ha introdotto il concetto delle tre "T": innovazione, infrastrutture e investimenti.

Medvedev ha lanciato il piano di sviluppo della Russia da qui al 2020. Parole chiave: modernizzazione e indipendenza dalle spinte speculative dei capitali stranieri. Nell'ottica del vertice dello Stato, la Russia dovrà cambiare il suo ruolo nel mondo e dimostrare di essere in grado di passare a una nuova fase. I temi su cui puntare sono quelli relativi alle tasse, alla riforma delle pensioni, alla lotta alla corruzione. Tutti cavalli di battaglia di Medvedev, prima al Governo, e oggi al Cremlino. Intanto, il progetto di budget dello Stato continua a basarsi sull'altalenante prezzo del petrolio. Si tratta di un fattore non trascurabile per l'economia russa che continua ad essere fortemente energocentrica e di conseguenza fortemente dipendente dall'andamento del mercato dell'oro nero.

I problemi economici vanno a intersecarsi con l'ampio progetto di riforma politica. L'obiettivo di lungo periodo è arrivare a una razionalizzazione del sistema in sé. Tuttavia, si tratta di un programma che non è nato da un'idea unica, ma da un insieme di proposte che nel corso degli anni si sono sovrapposte. Le riforme, quindi, verranno attuate seguendo il metodo degli "esperimenti", rimanendo saldi alcuni principi. In primis, la struttura federale dello Stato con il mantenimento di forti principi centralistici a sostegno dell'integrità territoriale. Inoltre, rimarrà inalterato il sistema formalmente pluripartitico del Paese in cui "Russia Unita", il partito al potere, conserverà un ruolo dominante.

Uno dei punti saldi su cui il nuovo Presidente Medvedev ha focalizzato gran parte del suo programma di governo è il rafforzamento della proprietà

privata. Questo costituisce uno snodo chiave delle riforme. Uno snodo che ha già causato non pochi problemi di “gestione dei poteri” tra le due figure di Medvedev e Putin. Ben prima del recente crollo della Borsa russa, alla fine di luglio 2008, si era palesata la differenza di vedute, proprio in seno al potere centrale di Mosca.

Il caso “Mechel” è quello più clamoroso. A fine luglio, la holding mineraria è stata accusata dal premier Putin di non pagare al fisco il dovuto e di praticare sul mercato interno prezzi per il carbone coke, fondamentale per le acciaierie, di quasi quattro volte superiori a quelli praticati per l’export. In Russia, infatti, è venduto a 4.100 rubli la tonnellata, all’estero a 1.100 rubli, tramite società offshore basate in Svizzera. Mechel è stata accusata di concorrere alla crescita dell’inflazione e di “abusare” della propria posizione dominante per fissare i prezzi del carbone assieme ad altre società del settore, infrangendo le leggi antimonopolistiche.

L’intervento dell’ex-presidente russo ha provocato nei giorni successivi una progressiva e pesante caduta dei titoli di Mechel sui mercati azionari in Russia e all’estero, con una perdita di 5,7 miliardi di dollari. Oltre a preoccupanti ribassi per altri titoli russi quotati alla Borsa di New York. Per tentare di arginare il danno, il Presidente Medvedev si è esposto a una precisa presa di posizione affermando che il potere russo non deve più permettere che esista un incubo per il mondo del business. Molto prudente, ma anche molto sicuro. Senza citare direttamente il governo, Medvedev ha fatto un chiaro riferimento all’esecutivo - guidato da Putin. Il Presidente ha così ritenuto opportuno rassicurare gli imprenditori russi e gli investitori esteri circa l’affidabilità e profittabilità del sistema economico russo.

Emerge in tutto il caso la discrepanza di comportamento e di giudizi tra Medvedev e Putin. Quest’ultimo ha posto con il caso Mechel quattro obiettivi reali: dare ai prezzi del settore un maggiore equilibrio; aumentare nell’export la quota dei prodotti finiti del settore metallurgico, rispetto all’attuale schiacciante prevalenza delle materie prime corrispondenti; riportare la legalità nel settore; massimizzare le entrate fiscali, colpendo gli schemi impiegati nell’export per pagare allo Stato meno tasse.

E da questo si capisce che il “caso Mechel” è forse lo specchio che riflette l’assetto dei poteri oggi a Mosca, anche della lotta tra i poteri, oltre ai sintomi di un più ampio e sistematico malessere dell’economia in Russia.

In questo contesto di revisione generale del panorama economico, resta in prima linea il “gigante” Gazprom, ossia il sistema che domina la vita economica della Russia dettando le sue leggi in tutti i settori della vita locale. Il colosso ha un giro d’affari per circa 40 miliardi di dollari. All’interno dei suoi sistemi produttivi e distributivi passa circa il 93% della produzione russa di gas naturale, mentre le riserve ammontano a poco più di 28mila chilometri cubi e controlla il 16% delle riserve mondiali di gas.

La Russia si pone subito dopo l’Arabia Saudita, 263 miliardi di barili, come il maggiore possessore mondiale di petrolio. Tuttavia, Gazprom non è solo sinonimo di energia. Infatti, oltre alle sue riserve di gas e alla rete di condutture più lunga al mondo – con circa 150mila chilometri – controlla anche società bancarie, di assicurazioni, mediatiche, di costruzioni e agricole.

Nella Russia di oggi, il piano di rinnovamento di Medvedev comprende anche settori di minor rilievo che dovrebbero contribuire ad affermare la linea di una nuova supremazia del controllo statale.

#### **4. POLITICA ESTERA**

La guerra tra Georgia e Russia di agosto 2008 ha segnato una svolta nell’evoluzione dell’assetto dei territori dell’ex URSS e nei modi in cui Mosca si pone sullo scacchiere internazionale. Un cambiamento destinato ad avere non poche ripercussioni sia sul piano regionale sia, inevitabilmente, su un piano internazionale.

Attualmente, la Russia, dopo essersi risollecata da una fase di silenziosa transizione geopolitica degli anni Novanta, ha iniziato a tentare di recuperare almeno una parte di quanto era stato perso nel corso del primo decennio post-sovietico. Le ambizioni e gli interessi regionali sono l’espressione concreta di come la Federazione Russa voglia confermare il suo status di potenza globale. Il Cremlino a tale scopo gravita

prioritariamente in Medio Oriente, Asia e America Latina. Negli scacchieri indicati, il primo competitor resta sempre l'Occidente. Nonostante tutto, Mosca non ambisce al "dominio" globale. Nella sua prospettiva, rivestono priorità i suoi interessi in Europa e in Asia. Le leve di influenza in Siria o in Venezuela, per esempio, servono soprattutto quali assi strategici alternativi, anche se Mosca non esclude di trasformare gli obiettivi secondari in primari e viceversa. La politica della multivettorialità si concretizza in questo.

La guerra di agosto in Caucaso ha comportato, tra le sue conseguenze più immediate, una rivisitazione della politica estera di Mosca. È stata riconsiderata la lista delle priorità del Paese. Il Presidente Medvedev, in un'intervista rilasciata a tre televisioni russe, ha elencato cinque punti essenziali che costituiranno la base per i futuri interventi del Cremlino al di fuori del suo territorio. La "dottrina Medvedev" stabilisce che:

- a. la Russia riconosce la priorità dei principi fondamentali del diritto tra Stati che definiscono le relazioni tra i popoli civili. Ne consegue che il mondo deve essere multipolare;
- b. l'unipolarismo non è più accettabile per Mosca. In questo, il riferimento al predominio statunitense è tacito, ma al tempo stesso chiaro;
- c. la Russia non vuole scontrarsi con alcun Paese. Allo stesso modo, non intende isolarsi. È per questo che viene posta enfasi sulla volontà di sviluppare quanto possibile relazioni amichevoli con l'Europa, con gli Stati Uniti e con gli altri Paesi del mondo;
- d. per il Cremlino costituisce una priorità assoluta la difesa della vita e della dignità dei propri cittadini, ovunque essi si trovino. Nell'attuazione della politica estera, la strategia russa terrà sempre conto di questo. Nel quadro rientra soprattutto la difesa degli interessi della comunità imprenditoriale all'estero: una difesa anche con ricorso alle armi in risposta ad attacchi della stessa natura;
- e. in direzione di alcune regioni che presentano interessi privilegiati per la Russia, l'obiettivo è quello di continuare a sviluppare relazioni amichevoli, specie con quelle più prossime.

Mosca sta attuando una strategia di politica estera a tutto tondo. La guerra in Georgia ha scatenato una serie di reazioni che Mosca ha sfruttato, creandosi ampio margine di manovra. Di conseguenza, i fronti sui quali la Russia di Medvedev è attualmente impegnata sono molteplici.

Mosca si confronta in prima istanza con Washington e le aree di interesse al riguardo sono, in ordine prioritario: l'Europa, la Turchia, il Medio Oriente, l'Asia e l'America Latina.

Con **Washington** la Russia mostra i muscoli e rifiuta ogni trattativa. La posizione di Mosca rigida e refrattaria al compromesso sarebbe determinata da alcune motivazioni di fondo anche se il dialogo con gli europei e con gli americani, nell'era post-sovietica, appare a una svolta.

Per quanto riguarda il rapporto con gli Stati Uniti è ancora presto per dire se la Russia esca dalla crisi georgiana più forte o più debole di prima. Tuttavia, c'è un aspetto della situazione politica russa da non sottovalutare: il tandem Medvedev-Putin può giovare di un appoggio scontato e incondizionato della popolazione. Soprattutto, in seguito allo stesso conflitto in Caucaso il consenso interno al regime è sensibilmente aumentato. Segno che i vertici al potere sanno come gestire i propri punti di forza e utilizzarli al meglio per distrarre l'attenzione dalle numerose crisi interne, economiche e sociali.

L'incognita principale resta il comportamento che gli Stati Uniti intendono perseguire in riferimento al processo di allargamento della NATO. La Russia continua a considerare l'ingresso dell'Ucraina e della Georgia nell'Alleanza Atlantica come una minaccia diretta alla propria sicurezza e come una lesione dei suoi interessi nazionali. Nella prospettiva di Mosca, passerebbero sotto controllo degli USA territori "storicamente" russi e i Paesi confinanti con la Russia si trasformerebbero in una periferia dell'"impero americano". Inoltre, il Mar Nero rischierebbe di diventare un "lago interno" della NATO, fatto che porrebbe sotto il controllo dell'Alleanza il fianco meridionale del dispositivo militare della Russia. L'ipotesi in questione rafforzerebbe il tradizionale complesso russo di accerchiamento, inducendo il Cremlino, nonostante l'aspirazione di Medvedev a "decenni di sviluppo tranquillo e pacifico", a portare l'attenzione internazionale su ulteriori aspetti di contrasto, come la

questione dell'appartenenza territoriale della Crimea e di altri territori dell'Ucraina abitate da "russi". Una possibilità già evidenziata da molti osservatori internazionali e che trova un precedente nel riconoscimento russo dell'indipendenza delle due Repubbliche separatiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia.

Sarà necessario capire quale possa essere la risposta di Washington alle sollecitazioni diplomatiche di Mosca: nel corso dell'incontro di Mosca dell'aprile 2008, il Presidente USA Bush e l'ex presidente russo Putin, a proposito del Trattato "START" (limitazione delle armi strategiche) concordarono sull'idea di dare corso a un accordo vincolante dopo la sua scadenza, prevista nel dicembre 2009. Si tratta di trattative complesse che richiedono un difficile lavoro diplomatico, ma soprattutto una forte volontà politica.

Con l'**Europa**, invece, i giochi sono ancora più complicati, in quanto l'Europa si presenta agli appuntamenti importanti in ordine sparso. La reazione dell'UE alla dimostrazione di forza russa in Caucaso ha comportato tutta una serie di conseguenze. Dopo il piano in sei punti di Sarkozy, Presidente di turno dell'Unione Europea, che ha posto un freno alle ostilità, i Paesi membri dell'Unione si sono divisi sull'atteggiamento da tenere nei confronti di Mosca. In particolare, l'oggetto di discussione è stato e continua a essere la firma per il rinnovo del partenariato strategico UE-Russia, scaduto nel dicembre 2007. Scontata è stata la reazione degli ex satelliti sovietici. Come la Polonia, che tutto vuole vedere tranne una Russia rinforzata e pretende che l'UE si schieri nettamente contro il "grande orso russo". La risposta dei polacchi è stata quella di accogliere, il 14 agosto 2008, il Segretario di Stato USA, Condoleeza Rice, per la firma dell'accordo sul dispiegamento in territorio polacco del sistema antimissile statunitense.

In parte scontata è stata anche la reazione inglese, che ha chiesto di fermare l'iter per il rinnovo del partenariato strategico con Mosca. Oltre alla fedeltà atlantica, Londra dispone di margini molto più ampi rispetto ad altri membri dell'Unione. Membri che, senza Mosca, rischiano di vedere compromesse le forniture di idrocarburi, Germania e Italia in primis.

Da parte russa, invece, la linea politica da adottare nei confronti dell'Occidente pare seguire più direzioni. Si tratta di una costante oscillazione tra volontà di cercare il compromesso e l'assunzione di posizioni forti che, apparentemente, lasciano poco spazio alla trattative. L'unico punto chiaro è che Mosca non vuole un ritorno alla guerra fredda. Si tratta dell'idea dello stesso Presidente Medvedev: un ritorno alla politica dei blocchi non porterebbe benefici per nessuno, ma potrebbe acuitizzare i gravi problemi esistenti la cui soluzione comporta sforzi comuni. Alle dichiarazioni concilianti del leader del Cremlino fanno da contraltare quelle espresse dal Ministero degli Esteri. Secondo il vertice della diplomazia russa, ormai la "stabilità internazionale strategica è compromessa" a causa di alcune iniziative degli Stati Uniti, vedasi la decisione di installare in Polonia e nella Repubblica Ceca, due ex Paesi aderenti al Patto di Varsavia, componenti del sistema di difesa missilistica. Lo "scudo" in questione, nell'ottica di Mosca, mette in pericolo l'equilibrio atomico su cui si basava il mondo della guerra fredda, dando a uno dei concorrenti la possibilità di salvarsi da una rappresaglia che, nella dottrina del "Mutual Assured Destruction", sarebbe seguita a un eventuale "first strike", un primo attacco nucleare. Oggi quel sistema non basta più.

È in questo contesto che lo stesso presidente ha ribadito la volontà di Mosca d'investire anche sulla componente navale del dispositivo militare. Si tratta di un passo necessario per rafforzare il deterrente delle forze nucleari strategiche, per realizzare un sistema unificato di difesa e acquisire lo status di grande potenza navale.

La **Turchia**, quale "cerniera" tra Russia e "vecchio continente", svolge un ruolo basilare; i rapporti bilaterali Ankara-Mosca, infatti, stanno acquistando sempre maggiore importanza. La Turchia si sta muovendo attivamente sullo scacchiere regionale, soprattutto in conseguenza della guerra in Georgia, cercando di ritagliarsi un ruolo da mediatore nelle crisi locali. In particolare, il Paese a cavallo tra Europa e Asia è strategicamente importante anche per Mosca, in quanto confina con il Caucaso interessato dal recente conflitto, rappresenta uno sbocco sul Mediterraneo e costituisce un crocevia di corridoi energetici che fungono da vie alternative al territorio russo. Le relazioni tra i due governi hanno subito

un'accelerazione positiva dalla fine di ottobre 2008, quando Ankara e Mosca hanno firmato un protocollo per mettere fine agli attriti sorti in seguito alle procedure di controllo applicate alle merci turche presso le frontiere russe. La tensione tra le due capitali era sorta ad agosto, in seguito all'esplosione della crisi russo-georgiana. La Turchia ha accusato la Russia di aver attuato delle ritorsioni di carattere commerciale in risposta al permesso turco rilasciato alle navi USA di raggiungere il Mar Nero attraverso i Dardanelli e il Bosforo, per portare aiuti alla Georgia. Con l'accordo, la crisi doganale sembra rientrata permettendo così alle due diplomazie di procedere sulla strada della distensione e della collaborazione. Un legame che riguarda soprattutto la vendita di armi da parte della Russia alla Turchia. Ankara acquisterà da Mosca armamento contro-carro; la società russa Rosoboronexport consegnerà alle forze di terra turche circa 800 missili anti-tank, per un valore di 100 milioni di dollari. È in trattazione, inoltre, un sistema di difesa aerea del valore di un miliardo di dollari.

A sud, per la Russia non sembrano sussistere governi nemici – permane tuttavia la minaccia dei terroristi islamici – e nemmeno governi che si possono considerare propriamente alleati. Tuttavia, Mosca dispone di numerosi partner che le consentono di non essere isolata e di poter fungere da mediatore e promotore di dialogo con i differenti attori della regione. Allo stesso tempo, per Mosca è estremamente complicato riuscire a mantenere rapporti, per esempio, con Iran, Siria, Arabia Saudita e Israele. Quello messo in piedi dal Ministro degli Esteri russo, Sergei Lavrov, è un equilibrismo diplomatico che cerca di non precludersi alcuna possibilità di collaborazione.

Il **Medio Oriente** non rappresenta il problema “numero uno” per la Russia, presa com'è dai complicati rapporti con le controparti europee e occidentali.

Tuttavia, negli ultimi otto anni, Mosca ha mostrato in Medio Oriente un attivismo che non si riscontrava dai tempi dell'Unione Sovietica, in direzione di tre obiettivi principali. Innanzitutto, ritrovare una capacità e un'autonomia d'azione in una regione che non si può permettere di trascurare, soprattutto per ragioni di sicurezza. Va poi rilevato che Mosca

intende assicurarsi dei canali privilegiati per i suoi due principali settori strategici: l'energia e l'industria degli armamenti. Da ultimo c'è l'intento di rimettere in discussione il monopolio americano e occidentale nella regione. Il Medio Oriente per il Cremlino è uno dei teatri in cui muoversi come *competitor* degli Stati Uniti.

Gli interessi della Russia nell'area si dirigono in più direzioni, la prima è la **Siria**. I rapporti con Damasco hanno ripreso slancio a partire dal 2005 con la visita di Bashar el-Assad a Mosca. L'intesa si basa su progetti energetici e soprattutto sulla vendita di armi. La Russia ha cancellato più del 70% dei 13 miliardi di dollari del debito siriano. E intende approfittare di tutte le carte che la Siria le può offrire. La Marina Militare russa ha intenzione di aumentare la sua presenza navale nel Mediterraneo e per questo sfrutterà maggiormente in futuro i porti siriani, in particolare, la riutilizzazione della base navale di Tartus, abbandonata dopo il 1991 per mancanza di mezzi. Seppur modesto, questo ritorno nel Mediterraneo costituirebbe senza dubbio un forte segnale della volontà di Mosca di riappropriarsi del suo posto in Medio Oriente. Da considerare che Tartus è già il principale porto di appoggio per le navi russe nel Mediterraneo. Tra Russia e Siria, inoltre, è allo studio una serie di accordi per la cooperazione militare e l'acquisto da parte di Damasco di sistemi di difesa anti-aerea e contro-carro. Si tratterebbe soltanto di armi di difesa che, nell'ottica del Cremlino, non modificherebbero l'equilibrio di potere nella regione. Un discorso simile può essere esteso anche ai negoziati, sempre nel campo della cooperazione militare, con i governi di Giordania, Libia e Yemen. Nonostante le rassicurazioni del presidente Medvedev, questi accordi hanno sollevato non poche preoccupazioni da parte di Israele e Stati Uniti.

Alla Siria segue **Israele**, i cui rapporti commerciali con la Russia sono in costante crescita. Nel 2007, le importazioni israeliane dalla Russia sono aumentate passando dai 1.141,6 milioni di dollari del 2006 ai 1.398,6 del 2007, mentre le esportazioni sono passate dai 524,6 milioni del 2006 ai 609,4 milioni del 2007. Da fine settembre 2008, inoltre, è entrato in vigore l'accordo russo-israeliano che abolisce il visto di ingresso per i turisti russi e israeliani nei due Paesi.

La lotta contro il terrorismo è uno dei settori essenziali della cooperazione bilaterale. A partire dal settembre 1999, con la seconda guerra in Cecenia, la cooperazione si è concretizzata attraverso la collaborazione tra i Servizi d'informazione e sicurezza dei due Paesi; in particolare, la formazione del personale russo sulle tecniche impiegate dagli agenti israeliani e la vendita di armi. La continuazione di questo trend positivo sembra dipendere, in larga misura, dai rapporti che Mosca svilupperà con Teheran e dalle dinamiche della situazione nella Striscia di Gaza.

Anche la Palestina rientra nel contesto del riavvicinamento russo all'area mediorientale. Da parte del Cremlino, il riconoscimento di Hamas ha avuto valenza come interlocutore politico all'indomani della vittoria di quest'ultimo alle elezioni del 2006. In questo modo Mosca ha offerto una legittimazione agli avversari di Fatah. Tuttavia, il dialogo segue un doppio binario. A fine settembre, la Russia ha deciso di fornire aiuti urgenti e a fondo perduto per un valore di 10 milioni di dollari all'Autorità Nazionale Palestinese. Si tratta di fondi destinati ai settori dell'istruzione e della sanità in Cisgiordania e nella Striscia di Gaza.

Sul conflitto israelo-palestinese, la posizione del Cremlino è stata finora quella di fare pressioni su Washington per spingere verso il processo di pace. Medvedev ripartirà dalla Conferenza di Annapolis del novembre 2007 e dai punti saldi stabiliti da Putin. Il primo è l'imprescindibile partecipazione al processo dell'alleato siriano. C'è poi la volontà e la necessità di portare sul tavolo delle discussioni le rivendicazioni politiche dei gruppi islamici come Hamas e, al contempo, la necessità per Israele di sentirsi completamente sicura. Tuttavia, anche i palestinesi devono avere la certezza del controllo totale delle loro terre in un unico Stato. Su questo punto, la Russia spinge affinché l'Arabia Saudita svolga un ruolo di mediatore. È al vaglio del Cremlino un progetto di estensione del processo innescato con la Conferenza di Annapolis del novembre 2007. Proprio in quell'occasione, l'allora presidente Putin si era espresso favorevolmente per la continuazione del cammino di pace, proponendo un ulteriore summit a Mosca tra Israele e Siria. Il suo successore Medvedev sta continuando sulla stessa linea. L'ambizione è fare del Cremlino un mediatore protagonista ai negoziati di pace in Medio Oriente.

Tuttavia, non è chiaro se oggi la Russia, pur facendo parte del quartetto di mediatori internazionali insieme a Stati Uniti, Unione Europea e ONU, abbia realmente a cuore l'annoso problema della pacificazione del Medio Oriente. L'impressione è che per il momento abbiano priorità altri obiettivi, in particolare la creazione e l'ampliamento di una partnership economica e tecnologico-militare con i Paesi della regione.

In **Asia**, parallelamente, va considerata un'altra direttrice strategica che Mosca sembra voler continuare a portare avanti. Continueranno i processi d'integrazione nello spazio post-sovietico nella prospettiva di affermare attorno alla Russia la sua sfera di influenza, un'alleanza militare, economica e politica di Stati. I fatti di agosto 2008 in Georgia ne sono una conferma. Si tratta di un campo in cui troveranno ampio margine di sviluppo due organizzazioni interstatali regionali, ossia l'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (SCO) e l'Organizzazione del Trattato per la Sicurezza Collettiva (CSTO).

La questione energetica rientra in questo contesto politico e riguarda tutta la regione dell'Asia Centrale, non solo la Georgia che ha affrontato un conflitto, apparentemente anche in base a motivazioni energetiche. In realtà, il piccolo Paese caucasico non è un attore di alto livello né nel panorama petrolifero né in quello del gas naturale. È utile e strategicamente importante in virtù di una fortissima rendita di posizione: la sua vera ricchezza risiede nella sua posizione geografica. Qui entra in gioco l'oleodotto Baku-Tblisi-Ceyan (BTC) che, attraversando il Caucaso, fa arrivare l'oro nero, estratto dal Mar Caspio, nel Mediterraneo.

A queste linee Mosca oppone le sue alternative: l'idea sarebbe quella di instradare tutto il gas e il petrolio della zona centroasiatica nei gasdotti già esistenti e funzionanti di Gazprom, per poi indirizzarli in Europa o, nel medio-lungo periodo, in Cina. In questo scenario, la Russia assumerebbe il ruolo di Paese "controllore" del gas dell'Asia Centrale. In realtà, si tratta di una situazione già affermata. Non va dimenticato che la soluzione alla crisi del gas in Ucraina del 2006 fu trovata proprio aggiungendo al gas inviato in Europa via Kiev un considerevole quantitativo di gas turkmeno.

Il progetto russo ha una motivazione di base: la Russia, ricca di gas naturale e di petrolio, ha bisogno delle risorse dei Paesi rivieraschi del Mar

Caspio per portare avanti il proprio disegno di controllo delle vie di rifornimento energetico dall'Atlantico orientale al Pacifico occidentale. La struttura cui il Cremlino farebbe riferimento è costituita dai gasdotti già esistenti – in primis il “Gasdotto della fratellanza” via Ucraina, “Yamal-Europe Pipeline” via Bielorussia e Polonia, “Blue Stream” via Mar Nero e Turchia – quelli in costruzione, “North” e “South Stream” e lo strapotere di Gazprom nelle reti nazionali est-europee del gas.

Nell'ottica di Mosca, la presenza di Gazprom in progetti in Asia Centrale permetterebbe di mantenere e aumentare la quota di gas russo sul tradizionale mercato europeo, rispondere adeguatamente alla crescente domanda nei Paesi della Comunità degli Stati Indipendenti, diversificare le sue esportazioni in termini di distribuzione geografica, ottimizzare il flusso di gas in un unico sistema di approvvigionamento, migliorando l'efficienza economica delle operazioni di esportazione.

La componente economica spiega il fatto che il volto della Russia guardi anche verso il suo Oriente. In particolare verso il gigante cinese.

Durante la presidenza di Putin, le relazioni tra Russia e **Cina** avevano subito una crescita positiva, sia in termini economici sia sotto il profilo militare. Le truppe russe e cinesi si erano impegnate in manovre militari congiunte e i due Paesi erano diventati le potenze dominanti all'interno della SCO; l'organizzazione indicata, agli occhi degli osservatori occidentali, appariva come un tentativo di controbilanciare la NATO. Tuttavia, in realtà, 17 anni di cooperazione bilaterale hanno prodotto poca sostanza. In effetti, alla luce dell'invasione della Georgia, la Cina potrebbe rivedere i suoi rapporti con la Russia. Pechino potrebbe non essere ancora pronta a lanciarsi in una politica di “contenimento”, ma dopo la crisi in Georgia – con il Cremlino pronto a reclamare una zona di “influenza privilegiata” all'interno dell'ex mondo sovietico – la Cina potrebbe cominciare a considerare la Russia come un'emergente minaccia strategica. Questo spiegherebbe il comportamento adottato dalla Cina durante il vertice di fine agosto 2008 della SCO a Dušanbe, in Tagikistan. La Cina ha rifiutato di appoggiare il riconoscimento dell'indipendenza dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia da parte della Russia, e ha incoraggiato gli altri membri dell'Organizzazione a fare lo stesso. Le ragioni di questa presa di

posizione non sono difficili da individuare. In linea di principio, Pechino considera i confini nazionali come inviolabili, da non modificare senza il consenso del Paese interessato.

Anche la componente economica delle relazioni sino-russe sta assumendo un andamento insoddisfacente, almeno dal punto di vista della Cina. Il principale interesse della Cina in Russia è rappresentato dal petrolio e dal gas naturale. Tuttavia, mentre Mosca si è impegnata a rifornire gas e petrolio all'Europa, esita a mantenere analoga posizione nei confronti di Pechino. Inoltre, non va dimenticato che i tentativi della Russia di stabilire un controllo monopolistico sulla rete di gasdotti che attraversa l'Eurasia costituiscono una minaccia diretta per la Cina. Di conseguenza, una delle priorità nell'interesse della sicurezza nazionale cinese è di assicurarsi che i Paesi fornitori di gas dell'Asia Centrale non siano sottoposti al controllo del Cremlino.

Oltre al petrolio, al gas e ad alcune materie prime, la Cina non dimostra di avere altri importanti interessi in Russia; dalla seconda metà degli anni Novanta, Mosca è stata il principale fornitore di armi di Pechino. Attualmente, considerando lo stato di stagnazione in cui versano la scienza e la tecnologia russe, quello dell'acquisto di armamenti russi, sebbene ancora rilevante, è diventata una voce meno onerosa nel bilancio di Pechino. Sebbene la guerra con la Georgia abbia dimostrato il rinnovato spirito combattivo dell'Armata Russa, la stessa ha anche messo in luce i gravi difetti della tecnologia militare di cui dispone. Il breve, ma intenso, conflitto in Ossezia del Sud ha confermato che le forze militari russe sono armate in modo inadeguato, considerate le perdite nel conflitto, compresi i bombardieri supersonici Tu-22, e l'incapacità di annullare subito la debole contraerea georgiana. Essendo ormai la Cina in grado di sfruttare la propria potenza tecnologica per produrre armi sofisticate, l'utilità della Russia in questo settore sta subendo una sostanziale riduzione.

La partnership trilaterale asiatica è completata con l'**India**. Nel 2007, Nuova Delhi è stata il primo partner commerciale della Russia (28% delle esportazioni russe). Una pietra miliare delle relazioni bilaterali è stato il contratto concluso con l'India nel 2001 per l'acquisto di 310 carri armati T-90, prodotti nell'impianto Ural Vagon Zavod (UVZ): la commessa ha

salvato lo stabilimento dal fallimento e paradossalmente, alla consegna della partita, l'India possedeva più carri armati russi della Russia stessa (all'epoca le Forze Armate di Mosca disponevano di 150 carri armati T-90 soltanto).

Tuttavia, la cooperazione tra Mosca e Nuova Delhi va oltre il settore degli armamenti. La Russia si è impegnata a costruire quattro nuovi reattori nucleari nello stato meridionale indiano del Tamil Nadu. Si tratta di uno degli elementi più importanti di un accordo che, entro la fine del 2008, aprirà la strada alla firma di un trattato di cooperazione bilaterale nel settore nucleare.

In controtendenza a questi sviluppi, che dimostrano comunque il consolidamento delle relazioni tra i due governi, bisogna sottolineare che l'India non è più il Paese “non allineato” per eccellenza. Anzi, le sue ambizioni di diventare una superpotenza a tutti gli effetti la portano a confrontarsi e a concludere positivamente accordi con altri partner: con gli USA, con l'UE, con la Cina e, quindi, anche con la Russia. Questo significa che Mosca non può vantare un rapporto privilegiato con il governo indiano, bensì paritario rispetto agli altri attori nell'Oceano Indiano. Da un punto di vista strategico, infine, l'assenza della Russia in questo settore marittimo rende il Cremlino vulnerabile e rende Nuova Delhi il soggetto potenzialmente più svincolato nelle conseguenti relazioni bilaterali.

Infine, per quanto attiene all'**America Latina**, Mosca sta investendo soprattutto nel settore della difesa. Mettendo in discussione gli assiomi del periodo post-guerra fredda, il Cremlino si affaccia nel “giardino di casa” degli Stati Uniti. I bombardieri strategici spediti in visita a Cuba e in Venezuela, dove hanno suscitato l'ammirazione del presidente Hugo Chavez, sono stati per diversi osservatori internazionali un messaggio chiaro agli USA nel momento in cui, sul fronte economico, vivono una delle contingenze più difficili della loro storia.

Mosca e Caracas hanno concluso un'alleanza nel settore energetico, attraverso accordi firmati da Tnk-BP, Lukoil e Gazprom – per parte russa – e la PdVSA da parte venezuelana. Esplorazioni congiunte, joint venture, impegni comuni nel processo di costituzione di un'OPEC del gas: tutte

questioni economiche portate sul tavolo delle trattative bilaterali, ma a forte impatto strategico. Il legame tra i due Paesi riguarda anche il settore degli armamenti. Chavez si starebbe preparando a concretizzare una serie di accordi per un valore superiore ai 2 miliardi di dollari. In gioco ci sarebbero aerei Ilyushin, sottomarini diesel, nonché sistemi di difesa Tor-M1. In sintesi, le relazioni tra la Russia e il Paese latino americano sembrano privilegiare l'aspetto militare della cooperazione bilaterale.

## **5. ORGANIZZAZIONI DI COOPERAZIONE CENTRO-ASIATICA**

Nel contesto delle relazioni internazionali, va posta attenzione su due organizzazioni regionali di particolare interesse: l'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai e l'Organizzazione del Trattato per la Sicurezza Collettiva.

**L'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai** (*Shangai Cooperation Organization – SCO*) nasce nel 1996 come “Gruppo di Shangai” per iniziativa dei capi di Stato di Cina, Kazakistan, Kirghizistan, Russia e Tagikistan, che firmarono il Trattato per il rafforzamento dell'appoggio militare nelle regioni di confine. Tuttavia, è nel 2001, quando la Cina e precisamente Shangai, tornò ad ospitare il summit annuale, che i cinque Stati membri decisero di includere anche l'Uzbekistan, creando così il “Gruppo dei Sei” che, a sua volta, diede vita alla Dichiarazione della SCO.

Gli obiettivi principali dell'organizzazione sono lo sviluppo di una reale cooperazione politica, economica, commerciale, scientifica e tecnologica, nonché il mantenimento di pace e stabilità nella regione asiatica. Richiamando gli obiettivi e i principi della Carta delle Nazioni Unite, la SCO considera fondamentali il rispetto dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità territoriale di ognuno dei suoi membri, la non interferenza negli affari di politica interna da parte di altri Paesi membri, la risoluzione pacifica di ogni eventuale disputa, con rinuncia alle minacce e all'uso della forza. Questa impostazione spiega, in parte, il motivo per cui la

dichiarazione finale del summit di agosto 2008, tenutosi a Dusanbe, non ha di fatto legittimato l'operazione della Russia in Georgia e il conseguente riconoscimento da parte di Mosca delle due Repubbliche secessioniste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia.

In concomitanza con la sua visita di luglio 2008 a Pechino, il Presidente russo Medvedev ha promulgato la legge che ratifica il trattato dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shangai. Si tratta di un fatto importante in quanto rappresenta l'implementazione delle decisioni assunte dal vertice dei capi di stato della SCO, svoltosi il 16 agosto 2007 in Kyrghizistan. In quella sede i sei membri hanno impresso una significativa evoluzione all'organizzazione intergovernativa fondata undici anni prima. Oltre una più stretta cooperazione economica, è sorto il nuovo pilastro comune della lotta contro il separatismo, l'estremismo e il terrorismo.

Il nuovo corso della SCO include anche una cooperazione militare, che si fonda sostanzialmente sulle manovre congiunte tra le Forze Armate russe e cinesi.

La linea d'azione prevalente della SCO è stata, fin da subito, improntata sulle ragioni della cooperazione per la sicurezza a seguito delle crescenti preoccupazioni dei Paesi membri dell'insorgenza in Asia centrale di fenomeni di terrorismo, separatismo e fondamentalismo. Per rispondere a queste potenziali minacce, nel 2003 si è deciso di costituire a Shangai un centro per l'anti-terrorismo. Il risultato è stata l'istituzione di una Struttura Regionale per l'Anti-terrorismo (RATS, *Regional Anti-Terrorism Structure*). Inoltre, nel 2006, lo SCO ha deciso di fondare un nuovo organismo per combattere i crimini relativi alla produzione e al commercio di droga. Si tratta di un passaggio importante visto che i Paesi membri dell'organizzazione sono confinanti, o comunque molto vicini, all'Afghanistan, primo Paese produttore ed esportatore al mondo di oppiacei, la cui instabilità politica e la guerra contribuiscono a renderlo zona franca sotto il controllo di trafficanti internazionali, con influenze negative per tutta l'area.

Molto intensa è diventata negli anni la cooperazione economica. Già nel 2003 il Premier cinese, Wen Jiabao, aveva proposto di costituire nel lungo termine un'area SCO per il libero commercio e di adottare misure più

immediate per migliorare e facilitare lo scambio delle merci all'interno della regione. Durante l'incontro svoltosi a Mosca il 26 ottobre 2005, si stabilì che la SCO avrebbe dato priorità ai progetti comuni per lo sviluppo energetico, soprattutto nei settori del gas e del petrolio, l'esplorazione di nuove riserve di idrocarburi e lo sfruttamento congiunto delle riserve d'acqua. La creazione di un Consiglio Interbancario della SCO è stato il risultato di un accordo pensato per il finanziamento di futuri progetti congiunti. L'aspetto che più colpisce è che, in un mondo in cui la competizione per l'approvvigionamento delle riserve energetiche e l'uso di quelle idriche si fa sempre più accentuata, un gruppo di Paesi – tra cui emergono le nuove potenze economiche mondiali emergenti – stringa rapporti di mutua cooperazione per la ricerca di nuove fonti energetiche e lo sfruttamento congiunto delle risorse naturali. Nel corso degli anni la SCO ha stabilito relazioni con diverse organizzazioni internazionali, prime tra tutte le Nazioni Unite e l'Associazione delle Nazioni del Sudest Asiatico (ASEAN).

A dimostrazione della forza attrattiva di questo gigante geopolitico, nel 2005, Iran, India e Pakistan hanno chiesto e ottenuto lo status di osservatori. A questo proposito, vanno poste in luce le forti pressioni della Russia sull'India affinché quest'ultima entri nell'organizzazione. Anzi, viste le dispute tra India e Pakistan, la diplomazia di Mosca propone un ingresso contestuale dei due grandi Paesi. New Delhi non ha presentato alcuna richiesta ufficiale di ingresso, ma avrebbe fatto trapelare ufficiosamente il suo interesse. Chi non fa mistero di voler entrare a pieno titolo nella SCO è l'Iran. Teheran ha fatto formalmente richiesta di entrare nel Gruppo di Shanghai. Questo evento, oltre a essere interessante dal punto di vista economico, in virtù delle riserve energetiche del Paese, sarebbe un fatto di assoluta novità nell'ambito delle relazioni internazionali visto che verrebbe rotto l'isolamento internazionale di Teheran. Anche la Bielorussia ha presentato richiesta di ammissione in qualità di osservatore, contando nel sostegno del Kazakistan, ma pare che il Ministro della Difesa russo, Anatoly Serdyukov, abbia espresso perplessità al riguardo, poiché considera il Paese rientrante nell'area prettamente europea.

La linea d'azione e l'influenza di Mosca, a quanto pare, sembrano costituire il cardine dell'organizzazione. Se da un lato le relazioni di Mosca con l'Occidente si sono deteriorate a causa dell'intervento militare russo in Georgia, dall'altro il Cremlino sta facendo del suo meglio per cercare alleanze e rinforzare la SCO, soprattutto in funzione di contrappeso alla NATO. In realtà, si tratta di un più complesso e rinnovato sforzo della Russia di respingere la presenza statunitense da tutti i suoi confini. In questo contesto, la SCO si candida a diventare un organismo capace di garantire pace e stabilità nella regione, rendendo superflua la presenza degli USA. È per questo motivo che il Gruppo di Shanghai si è candidato a promuovere un suo piano di normalizzazione per la crisi afghana, puntando il dito contro le difficoltà della NATO e del governo di Karzai.

Diretta conseguenza delle contingenze internazionali, la SCO -in particolar modo Russia e Cina- non vede di buon grado l'emergere di movimenti di opposizione in Asia Centrale che turbino la pace della regione, né la loro manipolazione da parte degli Stati Uniti o altri Paesi. La SCO mira dunque a contenere fenomeni di "rivoluzioni colorate" come quelle che hanno investito la Georgia e l'Ucraina- che si suppone abbiano avuto un'attiva regia statunitense. La strategia di lungo periodo della SCO punta a riequilibrare lo sbilanciamento dei rapporti internazionali nell'area centro-asiatica.

Se la spina dorsale della SCO rimane l'intesa tra Mosca e Pechino, la politica estera della Russia prova a espandersi disegnando cerchi concentrici che sovrappongono la SCO con l'altra organizzazione asiatica, l'Organizzazione per il Trattato sulla Sicurezza Comune (CSTO). Quest'ultima rappresenta una delle branche ancora attive della Comunità degli Stati Indipendenti. Tuttavia, a differenza di quanto avviene nella SCO, la Russia costituisce il soggetto dominante di un'alleanza prettamente militare a cui ha aderito gran parte dei suoi ex satelliti sovietici. I rapporti tra le due entità interstatali sono abbastanza stretti. Va ricordato che, nel 2006, CSO e CSTO hanno siglato un accordo per promuovere una strategia di sicurezza comune. Quello che può apparire agli occhi degli osservatori internazionali, anche alla luce delle nuove basi militari che la Russia sta

allestendo in Tajikistan e Kirgyzistan, è un ritorno dell'ex Patto di Varsavia in versione asiatica.

Si tratta di una politica che, però, deve considerare pesi e contrappesi. Il ritorno di Mosca sulla via dell'Oriente sembra una "manovra obbligata" che scaturisce dal peggioramento dei rapporti con l'Unione Europea, dall'installazione dei missili americani in Europa Orientale e dalle mire atlantiche su Ucraina e Georgia. Tuttavia, questa strategia deve fare i conti con la potenza cinese, che rende abbastanza improbabile un'alleanza asiatica monopolizzata dalla Russia. I due Paesi devono tener conto l'uno dell'altro, gestendo una situazione di delicata concorrenza. Il risultato è che ogni proiezione internazionale della Russia nella regione asiatica dovrebbe partire dal presupposto che sia indispensabile stabilire un rapporto privilegiato con la Cina.

Nessuna delle due potenze intende svolgere il ruolo di gregario per elevare una al rango di potenza egemone del continente più grande del pianeta e appiattare l'altra al livello di un'opaca controfigura.

**L'Organizzazione del Trattato per la Sicurezza Collettiva (CSTO)**, creata formalmente nel 2002, deriva dal processo politico-militare innescato con la caduta dell'Unione Sovietica del 1991. La sua creazione rappresenta in concreto la manifestazione della spinta della Russia ad attribuire maggiore importanza a organizzazioni sub-regionali che arginassero l'allentamento delle frontiere geopolitiche nello spazio post-sovietico e l'inefficienza operativa della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI).

L'embrione dell'Organizzazione, così come si presenta oggi, è stato il Trattato di Sicurezza Collettiva (TSC), anche detto Trattato di Tashkent, firmato nel maggio del 1992, cui aderirono originariamente Russia, Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan e Uzbekistan. Tuttavia, è solo con la creazione dell'CSTO che la Russia ha dato il via alla ristrutturazione del sistema di sicurezza relativo al suo "estero vicino".

I membri che attualmente fanno parte della CSTO sono: Armenia, Bielorussia, Kazakhstan, Kirghizistan, Russia, Tagikistan e Uzbekistan.

Azerbaijan e Georgia ne sono usciti nel 1999. Nel maggio del 2007, il Segretario Generale dell'Organizzazione, Nikolai Bordyuzha, ha preso in considerazione la candidatura dell'Iran. Se Teheran diventasse membro effettivo, sarebbe il primo Paese non facente parte dello spazio post-sovietico a entrare nel gruppo interstatale.

Un passaggio importante nell'evoluzione del ruolo dell'CSTO è che il vertice di Mosca del 22-24 giugno 2005, accanto a quello della CSI del 24 del medesimo mese, ha sancito lo spostamento della cooperazione militare post-sovietica dal secondo organismo al primo. Attualmente sono tre le tematiche principali alle quali l'CSTO dedica la propria attenzione: la situazione in Afghanistan, il terrorismo e il rafforzamento della mutua cooperazione – quest'ultimo basato principalmente sulla presenza militare russa in Asia Centrale, sul raggruppamento militare russo-bielorusso e sul raggruppamento militare russo-armeno.

Il motivo principale della nuova linea strategica dell'Organizzazione è che la CSI sembra non aver assolto al suo mandato sia sotto il profilo esterno, sia dal punto di vista interno. Se è servita come contesto per uno scioglimento dell'URSS quanto più pacifico possibile, non si è invece dimostrata il forum adatto a creare un blocco politico-militare pro-russo teso a una reintegrazione dello spazio post-sovietico e a un'opposizione più efficace all'allargamento della NATO e dell'UE verso est. Allo stesso tempo, la cooperazione al suo interno non è stata efficace, essendo stata influenzata negativamente soprattutto dalle aspirazioni nazionalistiche delle varie Repubbliche.

Infatti, il verificarsi delle cosiddette rivoluzioni colorate del 2003 in Georgia e del 2004 in Ucraina hanno accentuato e accelerato l'atteggiamento di preoccupazione e di sospetto di Mosca. Il Cremlino ha così proseguito in modo ancora più rilevante a riorganizzare il sistema regionale di sicurezza dello spazio post-sovietico, anche alla luce della crescente insofferenza ucraina, moldava e georgiana alla presenza delle basi militari russe sul proprio territorio e della tendenza turkmena alla neutralità.

Va considerato, inoltre, che un simile sviluppo di strategia della politica estera russa va inquadrato nel più vasto ritorno della Russia sulla scena

internazionale, a sua volta frutto tanto di un consolidamento interno economico-amministrativo-militare quanto della esigenza di rispondere al crescente attivismo di marca occidentale.

## **6. CONSIDERAZIONI FINALI**

Dopo gli anni in cui si era trovata a ricoprire un ruolo non certo da protagonista sulla scena internazionale, la Russia è tornata a mostrare quanto conta la sua voce a livello globale e quanto pesi la sua influenza nel suo contesto regionale. Incalzata ai suoi confini soprattutto dai processi d'espansione della NATO e dell'Unione Europea, Mosca ha risposto in maniera decisa che l'ordine mondiale non può più essere determinato da un unico polo, gli Stati Uniti, ma è una questione che chiama in causa più attori. Multipolarità è diventata la parola chiave del Cremlino.

Queste dinamiche interstatali si vanno a innestare su una situazione interna tutt'altro che tranquilla. La crisi dei mercati finanziari mondiali del settembre 2008 ha avuto pesanti ripercussioni anche in Russia, andando a peggiorare una situazione domestica già poco stabile dal punto di vista economico. Nonostante le riforme e i grandi passi avanti fatti dal Paese sotto la duplice presidenza di Putin, il gigante russo è ancora minacciato dall'instabilità economica, finanziaria e sociale.

Tuttavia, la guerra in Georgia dell'agosto 2008 ha dimostrato agli osservatori internazionali che la Russia intende ricostruire e difendere una propria sfera d'influenza. Mosca peraltro ha fatto capire l'impossibilità di riproporre gli schemi tradizionali della guerra fredda. È stato il Presidente Medvedev ad affermarlo, ribadendo l'intenzione di voler continuare sulla strada della cooperazione internazionale, soprattutto attraverso le organizzazioni di sicurezza: NATO, OSCE, UE. Gli ha fatto eco anche il Ministro degli esteri russo Lavrov che, con una presa d'atto, ha dichiarato che "bypassare la NATO non è un approccio corretto".

Se in campo internazionale la Russia non accetta più l'esistenza di un solo polo d'attrazione, sul versante della politica nazionale il discorso è ribaltato. La gestione del potere interno, infatti, sembra essere sotto il

controllo di due soli responsabili, Medvedev e Putin. Per quanto attiene ai rapporti tra politica ed economia, il Cremlino continua a esercitare la propria influenza in direzione della statalizzazione dei maggiori settori di rendita, in primis quello energetico. Se la politica interna procederà sulla stessa scia di quella perseguita negli ultimi otto anni da Putin, non mancheranno, da parte di Medvedev, ulteriori provvedimenti in fatto di sviluppo e di rafforzamento della stabilità del Paese, come pure altri volti al miglioramento del tenore di vita dei cittadini. Il programma politico del neo Presidente, in sintesi, ha quali obiettivi prioritari la stabilità e la continuità con il passato recente.

Anche in politica estera, Medvedev sta continuando nel solco tracciato dal suo predecessore. L'obiettivo è di restituire al Paese una posizione di prestigio sia nella politica internazionale, sia in quella economica, nonostante le difficoltà derivanti dall'endemico connubio tra politica ed economia. Nel settore energetico, in particolare la fornitura di risorse risulta sempre più connessa e condizionata dalla specifica strategia di Mosca in politica estera.

Va considerato, quindi, il fatto che la Russia sia intenzionata a tutti gli effetti a utilizzare ogni strumento in suo possesso per ottemperare alle linee strategiche tracciate, siano questi strumenti economici o di altro genere, anche militari. Se necessario, Medvedev potrebbe anche realizzare un velato distacco politico dagli USA e, al contempo, dall'UE, in termini sicuramente temporanei e non certo di isolamento definitivo.

Non va dimenticato, però, che a est sussiste un altro considerevole spazio, geografico e soprattutto politico, sul quale la Russia sembra puntare attraverso accordi strategici, ovvero i Paesi dell'Asia che costituiscono la SCO, Cina in testa.

All'Europa non resta che ampliare i margini di dialogo, soprattutto per garantirsi la continuità dei rifornimenti energetici ancora dipendenti dai corridoi che attraversano il territorio russo.

Resta l'incognita USA, e la politica che intenderà sviluppare nei confronti di Mosca il nuovo inquilino della Casa Bianca. Nonostante il cambio di vertice sembra difficile immaginare una strategia politica statunitense

sostanzialmente diversa da quanto è stato fatto fino a oggi, anche con una futura Amministrazione di segno diverso.

La Russia, quindi, sta vivendo una serie di cambiamenti, all'interno di un contesto politico internazionale alquanto instabile e in fase di transizione. Mosca si trova così a gestire le sue proprie trasformazioni con un margine di manovra maggiore, pertanto è più libera di impegnarsi in più direzioni. In attesa di capire quale sarà la prossima mossa da parte dell'Occidente, sembra possibile pronosticare un temporaneo sostegno agli interessi nazionali del Cremino da parte di potenze orientali.