

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

L'influenza della Russia nel vicinato: tra minacce di erosione e adattamento alle nuove sfide

Marzo 2021

171

Approfondimenti

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Approfondimento ISPI su

**L'INFLUENZA DELLA RUSSIA NEL VICINATO:
TRA MINACCE DI EROSIONE E ADATTAMENTO ALLE NUOVE SFIDE**

di Aldo Ferrari, Filippo Costa Buranelli, Carolina de Stefano, Carlo Frappi

Aldo Ferrari, Università Ca' Foscari (Venezia) e ISPI

Filippo Costa Buranelli, University of St. Andrews

Carolina De Stefano, University of Eastern Finland (Finland) ed Ehess (France)

Carlo Frappi, Università Ca' Foscari (Venezia) e ISPI

**L'INFLUENZA DELLA RUSSIA NEL VICINATO:
TRA MINACCE DI EROSIONE E ADATTAMENTO ALLE NUOVE SFIDE**

INDICE

<i>Executive Summary</i>	p. 3
La politica estera russa in crisi? Mosca e le crisi di Bielorussia, Kirghizistan e Armenia	p. 4
La Russia nel Caucaso meridionale. Vettori e strategie d'influenza in un mutevole contesto regionale	p. 9
<i>La Russia e i nodi della sicurezza regionale</i>	p. 9
<i>La Russia come partner economico delle Repubbliche subcaucasiche</i>	p. 12
L'influenza russa in Bielorussia: continuità e nuove incognite dalla Crimea alla crisi del regime di Lukashenko	p. 15
<i>Le relazioni istituzionali</i>	p. 15
<i>Le relazioni economiche ed energetiche</i>	p. 17
<i>Le relazioni culturali e linguistiche</i>	p. 18
Russia e Asia Centrale: primazia, perdita d'influenza, o egemonia negoziata?	p. 19
<i>Le relazioni russo-centrasiatiche nella sfera politica e sicurezza</i>	p. 19
<i>Le relazioni economiche</i>	p. 21
<i>Rapporti culturali e umanitari</i>	p. 24

Executive Summary

L'approfondimento si inserisce nel dibattito internazionale che si è sviluppato attorno alla presunta perdita d'influenza russa nel proprio immediato vicinato, dibattito riaccessosi di recente a seguito delle crisi politiche scoppiate nella seconda metà del 2020 in Bielorussia, Kirghizistan e Armenia. Vengono esaminate dunque le politiche di Mosca nel proprio vicinato muovendo dai suoi due obiettivi di lungo periodo: mantenere un ruolo egemonico nello spazio post-sovietico e promuovere la costituzione di un nuovo equilibrio multipolare dello scenario politico internazionale.

Dopo un'introduzione curata da Aldo Ferrari, l'approfondimento declina le politiche di vicinato di Mosca nella fase successiva alla crisi ucraina attraverso tre capitoli, dedicati al Caucaso meridionale (di Carlo Frappi), alla Bielorussia (di Carolina de Stefano) e all'Asia centrale (di Filippo Costa Buranelli).

Il capitolo dedicato al Caucaso meridionale mette in evidenza come, a fronte di un mutevole contesto regionale, la Russia abbia efficacemente rilanciato e approfondito la propria primazia, dimostrando elevata capacità di adattamento alle sfide provenienti dall'area. Fondata sull'assertiva conservazione dello status quo regionale, la presa di Mosca sulla politica regionale si evince dall'analisi della cooperazione tanto in materia di sicurezza quanto in campo economico, in un contesto segnato dal ridimensionamento dell'influenza e della credibilità degli attori euro-atlantici.

Il secondo capitolo si concentra sulle altalenanti relazioni tra Bielorussia e Russia alla luce della recente crisi politica bielorussa. Si evidenzia come qualora il presidente bielorosso Aleksandr Lukashenko dovesse ristabilire il controllo sul paese, sarebbe possibile prevedere un riavvicinamento alla Russia e un congelamento delle relazioni con l'Unione europea. Al contrario, la vittoria di forze politiche rappresentative delle manifestazioni di piazza determinerebbero una drastica perdita d'influenza nel paese di Mosca, cui sembra mancare una strategia credibile di lungo termine per tenere in vita i legami storici, culturali e linguistici con la Bielorussia.

Il terzo capitolo illustra, infine, le relazioni politiche, economiche e culturali tra Russia e le cinque repubbliche dell'Asia Centrale (Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan). In ciascuna delle tre aree esaminate, l'analisi dimostra come sia inappropriato parlare di una Russia in declino, così come al tempo stesso sia fuorviante e riduttivo guardare a Mosca come l'unico egemone incontrastato nella regione.

LA POLITICA ESTERA RUSSA IN CRISI? MOSCA E LE CRISI DI BIELORUSSIA, KIRGHIZISTAN E ARMENIA

Aldo Ferrari

Nei mesi scorsi molti, soprattutto in Occidente, hanno avuto l'impressione che dopo l'assertività dimostrata in Georgia nel 2008, in Ucraina nel 2014, in Siria nel 2015 e quindi in Libia la Russia sia entrata in una fase d'incertezza, se non di crisi, sulla scena internazionale. Le crisi politiche che hanno coinvolto nella seconda metà del 2020 Bielorussia, Kirghizistan e Armenia sono state viste come un segnale dell'indebolimento sostanziale di Mosca nello spazio post-sovietico e più in generale sullo scenario internazionale. Tanto più che negli ultimi decenni questi tre paesi sono stati – insieme al Kazakistan – i più vicini a Mosca, essendo membri tanto dell'alleanza militare a guida russa (Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, CSTO) quanto dell'Unione economica eurasiatica, che costituisce il principale tentativo russo di reintegrazione delle repubbliche post-sovietiche.

Ma questa percezione di una crisi della politica estera russa è davvero corretta? Per rispondere è necessario partire dalla consapevolezza che in politica estera Mosca persegue da decenni due obiettivi principali. Il primo è costituito dalla volontà, affermata già negli anni Novanta dello scorso secolo, di mantenere un ruolo fondamentale nello spazio post-sovietico, il cosiddetto “estero vicino”, in particolare tentando di evitare l'ingresso della NATO al suo interno. Il secondo obiettivo è stato dapprima indicato da Evgenij Maksimovič Primakov e poi almeno in parte realizzato da Vladimir Putin: si tratta della costituzione di un nuovo equilibrio multipolare dello scenario politico internazionale, che rifiuta quindi l'unipolarismo statunitense e più in generale la pretesa occidentale a un primato non solo politico, economico e militare, ma anche nella sfera dei valori¹.

Per quanto ambizioso, probabilmente il secondo di tali obiettivi appare più raggiungibile del primo, ma questo soprattutto perché – assai più dell'assertività geopolitica della Russia putiniana – è stata la crescita impressionante della Cina ad imporre di fatto il multipolarismo nello scenario internazionale, che tende ormai a costituirsi come post-occidentale.

Nello spazio post-sovietico, invece, la Russia non è più riuscita a recuperare il terreno perduto negli anni Novanta dello scorso secolo. I paesi baltici sono usciti rapidamente e con sostanziale successo dall'orbita russa, entrando non solo in Europa ma anche nella NATO. La Georgia si è posta su questa stessa via, anche se con minori risultati e pagando anzi un prezzo elevato, in primo luogo in termini territoriali. Ucraina e Moldavia hanno seguito un percorso complesso e altalenante, tanto nella sfera della politica interna quanto in quella estera, in particolare per quel che riguarda il rapporto con la Russia, ma negli ultimi anni se ne sono sostanzialmente allontanate, per ora soprattutto la prima; Azerbaigian e Turkmenistan si sono consolidati su regimi fondati sulle ricchezze energetiche, senza avvicinarsi all'Occidente, ma senza neppure divenire dipendenti da Mosca. Anche i paesi che hanno invece seguito la Russia in tutte le sue iniziative politiche, economiche e di sicurezza – Kazakistan, Bielorussia, Kirghizistan e Armenia – hanno in realtà condotto in molti ambiti delle politiche ampiamente autonome da Mosca nella cosiddetta ottica multivettoriale. E, come si è detto,

¹ Si vedano al riguardo F. Bettanin, *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Roma, Viella, 2018; e A. Ferrari, *La Russia e il mondo post-occidentale*, in A. Colombo e P. Magri (a cura di), *Rapporto ISPI 2019 - La fine di un mondo. La deriva dell'ordine liberale*, Milano, ISPI, 2019, pp. 95-101.

tre di questi paesi stanno attraversando crisi che potrebbero determinare un cambiamento dei loro rapporti con Mosca.

La crisi più grave è quella che riguarda la Bielorussia, sinora un partner fondamentale nella sfera politica quanto in quella economica, anche se in realtà – come sanno bene gli specialisti – molto meno allineato con Mosca di quanto si creda comunemente. Se l'esito ultimo dell'evoluzione politica della Bielorussia fosse non tanto l'allontanamento dal potere di Lukashenko quanto l'affermazione a Minsk di una dirigenza orientata in senso filo-occidentale, il colpo per la Russia sarebbe indubbiamente molto serio. Dopo le repubbliche baltiche e l'Ucraina, con la Moldavia che dopo le recenti elezioni presidenziali sembra aver anch'essa ripreso la via dell'avvicinamento all'Europa dopo la parentesi rappresentata dalla presidenza Dodòn, una svolta di questo genere anche in Bielorussia completerebbe l'allontanamento dalla Russia di tutta la parte occidentale degli antichi territori dell'impero zarista e dell'URSS. Sarebbe senza dubbio uno scacco di portata notevole per Mosca, che d'altra parte non sembra strutturalmente capace di rapportarsi realmente con l'opposizione bielorusa né di approvare lo scenario di un cambiamento politico che parta dalle piazze. Sappiamo bene quanto questo "scenario armeno" sia avversato dal presidente Putin, la cui gestione della crisi politica a Minsk rischia di veder crescere tra la popolazione bielorusa, in particolare tra i giovani, un'ostilità nei confronti di Mosca sinora quasi inesistente. Il Cremlino scommette sul fatto che Lukashenko, indebolito, sarà costretto a riavvicinarsi a Mosca, oppure a passare la mano a una nuova leadership che non potrà prescindere dalla Russia, visti i fortissimi legami storici, culturali ed economici. Una scommessa che ha molte probabilità di rivelarsi vincente, ma che al tempo stesso non può prescindere dalla valutazione dei rischi che comporterebbe l'opposizione frontale a un'eventuale evoluzione differente e meno favorevole per la Russia. È molto probabile, in effetti, che il Cremlino voglia evitare che si ripeta lo scenario dell'Ucraina, divenuta ormai stabilmente ostile alla Russia².

Molto più lontana da noi e quindi assai meno seguita è la crisi politica che ai primi giorni dello scorso ottobre ha scosso il Kirghizistan in seguito alle manifestazioni di protesta indette dalle forze di opposizione che contestavano il risultato delle elezioni parlamentari. Le proteste hanno provocato le dimissioni del primo ministro e del presidente Sooronbay Jeenbekov: in questo vuoto politico è emersa la controversa figura di Sadyr Japarov (liberato dal carcere a seguito dei tumulti di piazza), abile nello sfruttare il corso degli eventi e arrivare al potere attraverso un'evidente forzatura delle leggi e del sistema degli equilibri tra i poteri dello stato. La destituzione del presidente in carica a seguito di manifestazioni di protesta popolare non rappresenta certo una novità nella storia del Kirghizistan indipendente. Già nel 2005 la cosiddetta "rivoluzione dei tulipani" estromise l'allora presidente Askar Akayev, mentre nel 2010 le proteste di piazza portarono alla destituzione del suo successore, Kurmanbek Bakiev. In effetti l'assenza di un regime autoritario incarnato per decenni da un presidente inamovibile rende il Kirghizistan un caso unico nell'Asia Centrale post-sovietica. In questo paese esiste un sistema multipartitico, sia pure su base clanico-clientelare, e la società civile appare più vivace di quanto sia in altri paesi centroasiatici. Tali tendenze, che solo in maniera molto generica possono essere definite democratiche, determinano peraltro una persistente instabilità politica che non va certo a vantaggio del paese, al cui interno la situazione economica è molto negativa, mentre l'emigrazione verso la Russia continua a essere di fondamentale importanza.

Sebbene il nuovo corso abbia espresso la ferma volontà di preservare il legame privilegiato con la Russia, Putin non ha nascosto il suo malcontento di fronte all'accaduto, che sembrava aggiungere un

² Si veda D. Trenin, [Game Over for Lukashenko: The Kremlin's Next Move](#), Carnegie Moscow Center, 17 agosto 2020.

ulteriore fattore d'instabilità nello spazio post-sovietico dopo la crisi politica della Bielorussia e lo scoppio del conflitto tra Armenia e Azerbaigian per l'Alto Karabakh. In ogni caso, come già nel corso delle precedenti crisi interne kirghize, la Russia non è intervenuta direttamente, limitandosi ad invocare il ritorno all'unità politica del paese. Una scelta dettata evidentemente da ragioni di opportunità, sia per non invischiarsi in scontri locali di carattere clanico-clientelare sia per la convinzione che, nonostante il crescente ruolo della Cina, qualsiasi dirigenza kirghiza non possa prescindere dalla Russia. Sono molti, infatti, gli elementi strutturali (precarità dello stato, instabilità economica, emigrati) che portano Bishkek a situarsi necessariamente nell'orbita di Mosca. La politica prudente di Mosca nei confronti della crisi kirghiza si è rivelata lungimirante. In effetti Japarov ha mantenuto la tradizionale collaborazione con la Russia, che è stata secondo le aspettative il primo paese in cui si è recato dopo essere stato eletto presidente³. Certo, in Kirghizistan come nel resto dell'Asia Centrale Mosca deve confrontarsi con la crescente proiezione politica e soprattutto economica cinese, ma appare inopportuno parlare di un sostanziale declino delle sue posizioni in questa regione. Benché non più egemonica, la presenza della Russia è ancora fondamentale per i suoi numerosi legami culturali, economici e di sicurezza con le repubbliche dell'area.

Lo stesso può dirsi per il Caucaso meridionale, dove la Russia si è dovuta confrontare con la sfida particolarmente difficile del conflitto nell'Alto Karabakh, che nelle sue prime fasi sembrava confermare le difficoltà di Mosca nel mantenere le posizioni acquisite nello spazio post-sovietico. Questo conflitto, scatenato il 27 settembre 2020 dall'Azerbaigian con il sostegno politico e militare della Turchia, ha visto per più di un mese Mosca mantenere una posizione prudente. E questo nonostante il fatto che, a differenza dell'Azerbaigian, l'Armenia faccia parte della CSTO, vale a dire dell'alleanza militare a guida russa. In realtà, però, questa alleanza vincola Mosca solo nei confronti dell'Armenia, non dell'Alto Karabakh, che secondo il diritto internazionale si trova infatti sul territorio dell'Azerbaigian. Tuttavia, l'incapacità della Russia d'interrompere le ostilità produceva in molti osservatori un'impressione d'incertezza, se non d'impotenza, che rischiava di compromettere l'immagine di forza e dinamismo costruita nei due decenni del potere di Putin.

Il ruolo decisivo giocato da Mosca nella improvvisa conclusione del conflitto tra l'Armenia e l'Azerbaigian il 10 novembre ha notevolmente modificato la percezione della capacità politica del Cremlino nella regione. La maggior parte delle analisi *post factum* sottolinea infatti l'efficacia della politica di Mosca, capace di non farsi coinvolgere nel conflitto tra un paese "teoricamente" alleato come l'Armenia e uno, l'Azerbaigian, con il quale i rapporti di collaborazione politica ed economica sono ottimi. La Russia, infatti, è riuscita non solo a porre fine alla guerra, ma anche ad imporre la sua presenza militare in forma di una missione di peace-keeping tra armeni e azeri. In questo modo Mosca è adesso presente militarmente in tutte e tre le repubbliche del Caucaso meridionale: Georgia (nelle repubbliche separatiste di Abkhazia e Ossezia meridionale), Armenia (soprattutto nella base di Giumri al confine con la Turchia e in quella di Meghri al confine con l'Iran) e Azerbaigian (nell'Alto Karabakh) rafforzando quindi notevolmente il suo ruolo nell'intera regione.

Inoltre, l'azione russa sembra aver messo l'Armenia in una condizione di totale dipendenza da Mosca, rendendo illusorie le speranze in un maggiore avvicinamento all'Occidente coltivate dalla leadership armena dopo la "rivoluzione di velluto" del 2018. Naturalmente ci sono anche aspetti problematici nell'esito della guerra nell'Alto Karabakh, in particolare per quel che riguarda

³ ["Kyrgyz President Meets With Putin In First Trip Abroad"](#), *Radio Free Europe Radio Liberty*, 24 febbraio 2021.

l'accresciuto ruolo di Ankara nel Caucaso meridionale, ma nel complesso la Russia ne è uscita sicuramente rafforzata.

Nei confronti delle tre crisi regionali la risposta di Mosca ha avuto pertanto esiti diversificati: se in Bielorussia la posizione russa appare in reale difficoltà e in Kirghizistan si mantiene sostanzialmente stabile, nel Caucaso meridionale ha potuto in effetti consolidarsi.

Occorre però sottrarsi all'ottica ristretta delle situazioni contingenti e cercare invece di leggerle all'interno della dinamica complessiva della politica estera di Mosca, soprattutto negli ultimi anni. La visione di una Russia aggressiva e tesa a riconquistare i territori imperiali e sovietici – così diffusa in alcuni paesi europei (Polonia e repubbliche baltiche *in primis*) oltre che negli Stati Uniti – appare poco corrispondente alla realtà. La dirigenza russa ha preso atto ormai da tempo della nuova e più limitata dimensione territoriale e politica del paese, abbandonando – con comprensibile fatica, certo – ogni velleità imperale⁴. Come ha osservato in un recente articolo Dmitri Trenin, direttore dell'Istituto Carnegie di Mosca, “Russia, I would argue, has turned post-post-imperial: one step farther removed from the historical pattern. It is getting used to being just Russia. Moreover, Russia is embracing its loneliness as a chance to start looking after its own interests and needs, something it neglected in the past in the name of an ideological mission, geopolitical concerns, or one-sided commitments built on kinship or religious links. This is a new model of behavior”⁵ (La Russia è diventata post-imperiale allontanandosi passo dopo passo dal suo modello storico. E si sta abituando a essere soltanto Russia. Inoltre, la Russia sta accogliendo questa solitudine come un'opportunità per dedicarsi maggiormente alle sue necessità e ai suoi interessi, cosa che ha spesso trascurato in passato in nome di una missione ideologica, di preoccupazioni geopolitiche, d'impegni unilateralmente costruiti su legami di affinità etnica o religiosa”).

Mosca in effetti non ha sviluppato in questi anni nessuna costruzione ideologica volta a sostenere una politica espansiva nei confronti delle altre repubbliche post-sovietiche. Non può esserlo il nazionalismo, evidentemente percepito in maniera negativa al suo esterno e molto problematico anche in un paese ampiamente multietnico come la Russia; ma neppure l'eurasismo, così spesso evocato in Occidente come spauracchio ideologico neo-imperiale, in realtà limitato nel discorso ufficiale russo a un uso parziale e quasi difensivo, soprattutto per quel che riguarda il progetto della cosiddetta Grande Eurasia, che in sostanza implica il riconoscimento del primato cinese in questa immensa area⁶.

La Russia si concentra ormai essenzialmente sul perseguimento d'interessi nazionali proporzionati alle sue risorse, che sappiamo essere limitate a causa della stagnazione permanente, e direi sistemica, dell'economia. Negli ultimi anni una strategia quanto mai pragmatica ha permesso a Mosca di adeguarsi alle diverse sfide riuscendo a recitare un ruolo di rilievo nella scena politica internazionale e mantenendo sostanzialmente le proprie posizioni nello spazio post-sovietico. La politica estera russa si pone in effetti obiettivi sempre concreti, che a volte vengono raggiunti a volte no, a seconda – ovviamente – dei rapporti di forza reali esistenti sul campo: la Russia ha preso atto che il contrasto con l'Occidente è sostanziale, destinato a durare, e si muove di conseguenza; ha accettato la

⁴ Ne sono persuasi, per esempio, due studiosi ideologicamente molto lontani tra loro come Timofej Bordačëv, figura di rilievo del Valdaj Club e dell'establishment intellettuale vicino al Cremlino, che parla di *Imperskaja sderžannost' Rossii*, 10 novembre 2020, e Dmitrij Trenin, direttore dell'Istituto Carnegie di Mosca (*Tri krizisa na granice Rossii. Čto oni označajut dlja otnošenij s Rossiej*, 28 ottobre 2020).

⁵ D. Trenin, *Moscow's new Rules*, Carnegie Moscow Center, 12 novembre 2020.

⁶ A. Ferrari, *Greater Eurasia. Opportunity or Downsizing for Russia?*, in A. Ferrari e E. Tafuro Ambrosetti (a cura di), *Forward to the Past? New/Old Theatres of Russia's International Projection*, Milano, ISPI-Ledizioni, 2020, pp. 33-47.

penetrazione della Cina in Asia Centrale nel quadro di una collaborazione più vasta e inevitabile, anche se diseguale; nel Caucaso meridionale, come già in Siria e Libia, ha trovato un accordo con la Turchia nonostante i contrastanti interessi.

In conclusione, l'idea che attualmente ci si trovi di fronte a un momento di sostanziale debolezza della politica estera della Russia appare poco fondata. Anche se il suo peso all'interno dello scenario internazionale è destinato a ridursi ulteriormente – soprattutto in conseguenza del costante rafforzamento della Cina, divenuta ormai l'unica antagonista degli Stati Uniti su scala globale – la Russia sembra in grado di mantenere sostanzialmente le sue posizioni nello spazio post-sovietico, nonché di agire con efficacia in contesti differenti quali la Siria e la Libia.

LA RUSSIA NEL CAUCASO MERIDIONALE.

VETTORI E STRATEGIE D'INFLUENZA IN UN MUTEVOLE CONTESTO REGIONALE

Carlo Frappi

Il Caucaso meridionale rappresenta uno scacchiere prioritario per la politica estera della Federazione russa, in ragione di due considerazioni prioritarie. Da una parte, in un contesto sistemico caratterizzato dall'evidente frammentazione in *cluster* regionali, la riaffermazione della primazia nell'area rappresenta una logica e indispensabile premessa per la rivendicazione di uno *status* di grande potenza. Dall'altra, e nella prospettiva russa, il versante meridionale del Caucaso risulta inseparabile – anzitutto in termini di sicurezza – dalla sua componente settentrionale, che costituisce tradizionalmente il “ventre molle meridionale” della Federazione, conferendo al primo una caratteristica connotazione “ibrida”, a cavallo tra strategie di politica estera e necessità di politica interna.

L'analisi dei principali vettori della proiezione di potenza russa verso lo scacchiere subcaucasico – dalla cooperazione alla sicurezza fino a quella economica – sembra testimoniare come, nella fase successiva all'erompere della crisi ucraina, l'influenza esercitata da Mosca su Armenia, Azerbaigian e Georgia, lungi dall'essersi ridimensionata, sia andata piuttosto rafforzandosi, in ciò favorita da due più ampie dinamiche regionali. Ad ampliare i margini di manovra e d'interventismo russo ha contribuito, anzitutto, il progressivo ridimensionamento dell'influenza regionale degli attori euro-atlantici e, con essa, della stessa credibilità dei meccanismi di cooperazione regionali da essi promossi. Tale dinamica è derivata, in prima battuta, dal disimpegno statunitense avviato dall'Amministrazione Obama e confermato nei fatti da quella Trump e, parallelamente, dall'incapacità dell'UE di predisporre e attuare una strategia onnicomprensiva in grado di affrontare efficacemente i nodi della convivenza regionale, anzitutto in termini di sicurezza. La presa di Mosca sulla politica subcaucasica si è secondariamente nutrita della sostanziale acquiescenza di Iran e Turchia. Le due potenze regionali, anziché sfruttare i multiformi legami con l'area per contrastare la primazia di Mosca, hanno piuttosto cooperato con essa nella prospettiva di arginare influenza e penetrazione euro-atlantica. Ciò risulta particolarmente significativo per la Turchia che, avendo individuato una crescente convergenza d'interessi con la Russia attorno alla promozione di un principio di *regional ownership*¹, ha di fatto abdicato al ruolo di testa di ponte per la penetrazione regionale euro-atlantica, con ciò esacerbandone la crisi. Una sfida alla primazia russa non sembra, almeno per il momento, provenire d'altra parte neanche dalla crescente penetrazione cinese nell'area subcaucasica, che non intacca le leve d'influenza regionale di Mosca.

La Russia e i nodi della sicurezza regionale

Il piano della sicurezza resta vettore prioritario della proiezione d'influenza di Mosca verso il Caucaso meridionale e, di conseguenza, angolatura privilegiata di analisi per valutarne tanto la perdurante presa sulla politica regionale quanto la capacità di adattamento a uno scenario mutevole. In linea con una tendenza nata con la stessa dissoluzione dell'URSS, a determinare e procrastinare nel tempo la primazia sull'area è il peculiare ruolo che la Russia svolge nei conflitti “protratti” in

¹ Il principio fa riferimento all'attribuzione agli attori locali della responsabilità prioritaria di garantire la stabilità e la sicurezza regionali, a sostanziale detrimento della proiezione d'influenza di potenze esterne alla regione in considerazione. Per il peso del principio nell'evoluzione delle relazioni russo-turche: C. Frappi, “The Russo-Turkish Entente: A Tactical Embrace Along Strategic and Geopolitical Convergences”, in V. Talbot (a cura di), *Turkey: Towards a Eurasian Shift?*, Milano, ISPI-Ledizioni, 2018, pp. 45-69.

Georgia (Abkhazia e Ossezia meridionale) e tra Armenia e Azerbaigian (Nagorno-Karabakh). Parte integrante dei meccanismi di mediazione internazionali per la soluzione dei conflitti e, al contempo, garante della sopravvivenza delle entità secessioniste titolari della sovranità *de facto* sui territori contesi, Mosca ha nei conflitti protratti uno vettore essenziale d'influenza nella politica delle tre repubbliche e, al contempo, uno strumento prioritario per ostacolare l'allargamento alla regione delle principali istituzioni euro-atlantiche, dalla NATO all'UE, tradizionalmente percepito come indebita ingerenza nella propria "naturale" sfera d'influenza.

Il posizionamento e il ruolo della Russia nel Caucaso meridionale si fondano dunque sulla difesa dello *status quo*, che Mosca ha dimostrato di essere disposta a garantire anche attraverso il ricorso a politiche revisionistiche, in aperto contrasto con i principi del diritto internazionale. Questa tendenza si è manifestata principalmente in Georgia. Qui, a seguito dell'intervento militare in Ossezia meridionale dell'agosto 2008 e più risolutamente dopo la crisi ucraina, Mosca ha perseguito politiche di *crystallizzazione* della secessione *de facto* di Abkhazia e Ossezia meridionale, sullo sfondo della perdurante inconcludenza dei colloqui internazionali di Ginevra – meccanismo di mediazione copresieduto da OSCE, Nazioni Unite e UE lanciato nel 2008 e giunto nel dicembre 2020 al 51° *round*².

La strategia russa di cristallizzazione dello *status quo* si è fondata su due strategie parallele. In primo luogo Mosca, dopo aver riconosciuto l'indipendenza e stabilito relazioni diplomatiche con le due entità nel 2008, ha offerto a esse significative garanzie di sicurezza, siglando trattati di alleanza e mutuo soccorso e incrementando la presenza militare nei due territori³. Il livello di cooperazione alla sicurezza è stato ulteriormente approfondito dopo la crisi ucraina, attraverso la stipula di un accordo di "Alleanza e Integrazione" con l'Ossezia meridionale (marzo 2015), che incorpora formalmente l'apparato militare ossetino in quello russo, e di un accordo di "Alleanza e Partenariato Strategico" con l'Abkhazia (settembre 2014), che ha offerto ampio quadro giuridico per lo sviluppo di forze congiunte e per la modernizzazione dell'apparato militare abkhazo. In secondo luogo, la cristallizzazione dello *status quo* si è andata fondando su un processo di "frontierizzazione". Un processo che – condannato dalle istituzioni internazionali e denunciato dalle ONG internazionali come apertamente lesivo dei diritti della popolazione residente⁴ – ha visto, da una parte, la progressiva demarcazione e chiusura dei confini tra le autoproclamate repubbliche e la Georgia e, dall'altra, un fenomeno di *land grabbing*, definitosi attorno al lento ma progressivo avanzamento del confine a detrimento del territorio georgiano esterno e contiguo ai due territori.⁵ Sia pur evitando, come nel caso della Crimea, l'aperta annessione delle due entità alla Federazione russa, il processo di frontierizzazione e la profondità della cooperazione militare bilaterale svelano – tanto più se considerati unitamente agli accordi istituzionali e economico-commerciali tra Mosca e le autorità secessioniste⁶ – una "annessione strisciante" di Abkhazia e Ossezia meridionale, che Tbilisi, tanto

² Per una panoramica sul meccanismo negoziale e i suoi limiti si veda: E. Panchulidze, *Limits of Co-mediation: The EU's Effectiveness in the Geneva International Discussions*, College of Europe, EU Diplomacy Papers, 3/2020.

³ Sulla base di accordi formalizzati nel febbraio 2009 con Abkhazia e Ossezia meridionale ospitano due basi militari russe, con sede a Gudauta e Tskhinval. Secondo l'International Institute for Security Studies (IISS), le due entità *de facto* ospiterebbero un totale di 7.000 militari russi. IISS, *The Military Balance 2021*, vol.121, Routledge, 2020, p. 186.

⁴ Sul punto, Amnesty International, *Behind barbed wire: Human rights toll of "borderization" in Georgia*, Londra, 2018.

⁵ Si veda, ad esempio, D. Brown, "Russia appears to be taking Georgia's land inch by inch", *Business Insider*, 18 luglio 2017.

⁶ Per un'approfondita disamina della portata degli accordi siglati tra Russia, Abkhazia e Ossezia meridionale si rimanda a: T. Ambrosio e W.A. Lange, *The architecture of annexation? Russia's bilateral agreements with South Ossetia and Abkhazia*, Nationalities Papers, vol. 44, n. 5, 2016, pp. 673-693,

più in assenza di credibile sostegno politico e militare da parte euro-atlantica, ha dimostrato di non aver possibilità d'invertire.

La debolezza delle garanzie di sicurezza offerte ai propri partner dagli attori euro-atlantici rappresenta una delle principali concause che contribuisce a spiegare anche la centralità rivestita dalla Russia nelle politiche di sicurezza di Armenia e Azerbaigian, approfonditasi nella fase successiva a quella crisi ucraina che ha messo a nudo l'incapacità dei primi di assicurare sicurezza, integrità territoriale e rispetto della sovranità delle repubbliche del vicinato orientale europeo. Anche rispetto al nodo dell'Alto Karabakh e delle relazioni con Baku ed Erevan, Mosca ha dimostrato così una spiccata capacità di adattamento al mutevole contesto subcaucasico, nel perdurante obiettivo di conservare uno *status quo* confacente ai propri interessi regionali. Mosca è riuscita cioè nel complesso tentativo di rilanciare il proprio ruolo di principale mediatore e arbitro del conflitto nell'Alto Karabakh, salvaguardando la relazione privilegiata in termini strategici e militari con l'Armenia⁷ e intercettando, al contempo, le istanze di risoluzione del conflitto azerbaigiane, fattesi progressivamente più ambiziose e assertive con l'incremento delle risorse di potere materiale e immateriale assicurate dalla rendita energetica.

Il ruolo centrale svolto dalla Russia nella fornitura di armi a entrambi i belligeranti in Karabakh⁸ – nonostante il non vincolante impegno in senso contrario sancito dall'OSCE nel 1992 – offre la più evidente dimostrazione di tale assunto e, più in generale, dell'apparentemente contraddittoria tendenza di Baku ed Erevan a ritenere che Mosca fosse l'unico attore regionale in grado di garantire i propri interessi in relazione al conflitto. Per l'Armenia tale percezione è radicata in un profondo senso d'insicurezza, che si nutre della minaccia esistenziale proveniente da Baku e Ankara e che si è approfondito nel corso dell'ultimo decennio a partire dal fallimento del tentativo di normalizzazione delle relazioni con la Turchia, da una parte, e dalla disillusione delle aspettative che l'UE potesse giocare un ruolo attivo nella soluzione del conflitto in Alto Karabakh, dall'altra. Per questa via, Erevan ha reagito ai progressivi avvicinamenti russo-azerbaigiano – elevato nel 2016 a livello di “partenariato strategico”⁹ – e russo-turco, e al conseguente rischio di “riallineamento” della politica regionale del Cremlino, approfondendo la misura della cooperazione alla sicurezza con Mosca e, con essa, l'asimmetria di potere nella relazione bilaterale. Erevan è così finita prigioniera di un circolo vizioso che ha visto la misura della cooperazione alla sicurezza con la Russia crescere proporzionalmente alla dipendenza da essa, in uno scenario nel quale Mosca ha finito per rappresentare, al contempo, principale garante e minaccia della sicurezza nazionale armena¹⁰.

La possibilità di propugnare un parziale disallineamento russo dall'alleanza con l'Armenia ha rappresentato, d'altra parte, obiettivo fondamentale dell'approfondimento della cooperazione alla sicurezza ed economica (Cfr. *Infra*) con Mosca da parte dell'Azerbaigian – le cui attese di “ritorno” ruotavano attorno al conseguimento di sostegno sulla questione del Karabakh, direttamente sul piano

⁷ L'Armenia resta pilastro delle strategie di sicurezza russe nel Caucaso meridionale, unico attore regionale ad aver formalizzato un'alleanza militare con Mosca tanto sul piano bilaterale, a partire dal Trattato di Amicizia, Cooperazione e Mutua Assistenza dell'agosto 1997, quanto su quello multilaterale del CSTO, di cui l'Armenia è membro fondatore. L'Armenia ospita inoltre una base russa Gyumri e 3.500 militari, tradizionalmente impegnati anche in attività congiunte di pattugliamento dei confini del Paese.

⁸ Nella fase compresa tra il 2011 e il 2019 la Russia ha garantito una quota del 94% del totale delle importazioni di armi armene e una quota del 64% di quelle azerbaigiane – pari queste ultime a un valore nominale di circa 2 miliardi di dollari. Calcoli dell'autore su dati tratti dal SIPRI Arms Transfers Database (<https://armstrade.sipri.org/>).

⁹ “Putin: Russia-Azerbaijan cooperation grows to strategic partnership”, *TASS*, 8 agosto 2016.

¹⁰ In questo senso, A. Shirinyan, “Armenia’s Foreign Policy Balancing in an Age of Uncertainty”, *Royal Institute of International Affairs*, Londra, marzo 2019.

della mediazione diplomatica o indirettamente attraverso una sostanziale neutralità in caso di conflitto. È propriamente in quest'ultima forma che, di fatto, si è sostanziato il sostegno russo all'Azerbaijan, tanto nel breve ma significativo conflitto dell'aprile 2016 – che per la prima volta ha messo in discussione la presunta superiorità militare armena e determinato un seppur limitato avanzamento territoriale a vantaggio azerbaijano – quanto e soprattutto nella “Guerra dei 44 giorni” dell'autunno 2020, che, pur non risolvendo *tout court* la sorte della regione, ha tuttavia decretato la riconquista azerbaijana di parte del Karabakh e dei distretti a esso limitrofi.

Su questo sfondo, l'esito del conflitto ha confermato tre prioritarie dinamiche già emerse a caratterizzare il contesto di sicurezza sub-caucasico nella fase successiva alla crisi ucraina. In primo luogo, i termini dell'accordo per il cessate-il-fuoco sottoscritto dai belligeranti a Mosca il 10 novembre segnalano l'ulteriore rafforzamento della cooperazione alla sicurezza russo-azerbaigiana. L'indiretto sostegno assicurato alla vittoria militare è stato infatti pagato da Baku con la concessione del dispiegamento di un contingente di truppe russe di *peace-keeping*, che – seppur sulla carta temporaneo (5 anni rinnovabili) e parzialmente bilanciato dalla presenza di militari turchi – rappresentava uno dei più tradizionali obiettivi della politica regionale del Cremlino. Secondariamente, all'indomani del conflitto sembra riattivarsi la richiesta di garanzie di sicurezza rivolte alla Russia dall'Armenia¹¹, che rafforza una volta di più l'asimmetria dell'alleanza e, con essa, il grado di dipendenza e vulnerabilità da Mosca. In terzo luogo, e conseguenzialmente, quest'ultima riafferma e approfondisce una primazia sul Caucaso meridionale fondata principalmente sulla conservazione dello *status quo*. Uno *status quo* che la Russia può oggi più agevolmente controllare non soltanto sul piano militare – in ragione del dispiegamento di truppe sul territorio – ma potenzialmente anche sul piano amministrativo e diplomatico. Tale dinamica si manifesta, da una parte, in ragione della preferenza apparentemente accordata da Baku all'assunzione di responsabilità diretta russa nell'amministrazione della porzione di territorio ancora fuori dal controllo governativo¹² e, dall'altra, in ragione della perdurante assenza e della diminuita credibilità d'iniziativa di mediazione occidentali.

La Russia come partner economico delle repubbliche subcaucasiche

L'analisi dell'interscambio economico-commerciale e dei flussi d'investimenti esteri delle repubbliche caucasiche mostra una generale tendenza alla diversificazione del portafoglio d'interlocutori esteri, definito dal lento ma costante incremento del ruolo dei paesi UE e, più di recente, dall'ingresso nei mercati regionali d'impresa e investitori cinesi. Pur tuttavia, la Russia resta – seppur a diversi gradi di profondità – interlocutore di primo piano per le tre repubbliche, in ciò beneficiando anzitutto della prossimità geografica e dell'ampiezza del proprio mercato, naturale punto di attrazione per le più piccole economie sub-caucasiche e tradizionale meta per la migrazione economica dalla regione.

Tale rilevanza si manifesta anche nelle relazioni con la Georgia che, in uno stretto intreccio tra strategie economico-commerciali e più ampie direttrici di politica estera, ha tradizionalmente fatto dell'adesione alle regole del libero scambio e dell'incremento degli scambi con i partner euro-atlantici uno strumento per attestare la piena appartenenza allo spazio democratico-liberale occidentale e, più pragmaticamente, per ridimensionare l'influenza esercitata da Mosca sul paese. Il miglioramento dei rapporti economico-commerciali è stato, d'altra parte, uno dei pilastri sui quali Tbilisi ha fondato –

¹¹ Si veda, ad esempio: [Armenia seeks bigger Russian military presence on its territory](#), Reuters, 22 febbraio 2021

¹² Prima indicazione in tal senso sembra provenire dalle nuove regolamentazioni per l'ingresso nel territorio dell'Alto Karabakh, oggi soggetto al controllo dei militari russi.

sin dal 2012 e dall'ascesa politica della coalizione Sogno Georgiano – il processo di “normalizzazione” dei rapporti con Mosca, volto a chiudere le ferite del conflitto del 2008 investendo nei vettori della relazione bilaterale meno politicamente sensibili e nei quali si registrava una più chiara convergenza d'interessi¹³. Per questa via, l'interscambio con la Russia è passato dai 425 milioni di dollari del 2011 ai 1.329 del 2020¹⁴, in un quadro d'insieme che registra la netta prevalenza della quota di commercio estero assorbita dai mercati regionali – Russia, Turchia e Azerbaigian *in primis* – rispetto a quelli europei, nonostante l'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione con l'UE nel 2016. Nonostante, dunque, nel corso dell'ultimo decennio la Georgia si sia liberata dalla dipendenza dagli approvvigionamenti energetici russi grazie alle forniture dal vicino Azerbaigian, l'economia del paese resta strettamente legata al proprio vicino settentrionale in particolar modo nei comparti dell'agro-alimentare e turistico, mentre si registra un progressivo ridimensionamento del peso delle rimesse provenienti dalla Russia che, pur significative, vengono via via soppiantate da flussi di provenienza europea (da Italia e Grecia in prima battuta). Ciò offre alla Russia perduranti margini d'influenza e potenziali strumenti di coercizione nei confronti della Georgia, cui Mosca ha dimostrato la disponibilità a ricorrere in caso di tensioni nei rapporti bilaterali – come fatto nel 2019 introducendo sanzioni economiche rivolte ai comparti agro-alimentare e turistico a seguito delle tensioni generate dalla visita a Tbilisi del parlamentare russo Sergey Gavrillov¹⁵.

Nel corso dell'ultimo quinquennio crescenti margini di cooperazione si sono registrati anche con l'Azerbaigian che, fondando la propria economia sul settore energetico e sulle esportazioni verso i mercati turco ed europeo, è delle repubbliche sub-caucasiche la meno esposta alla dipendenza dalla Russia. Tale considerazione nulla toglie, tuttavia, alla crescente rilevanza delle relazioni commerciali russo-azerbaigiane, che si manifesta propriamente in relazione alle necessità di diversificazione dell'apparato produttivo dell'Azerbaigian al di fuori dell'*oil & gas* – come peraltro riconosciuto e sancito dalle parti, nel settembre 2018, attraverso la dichiarazione congiunta sulle “Priorità della Cooperazione Economica”. Così, pur coprendo una quota solo secondaria sul totale del commercio estero azerbaigiano (2,6 miliardi di dollari su un totale di 24 nel 2020¹⁶), l'interscambio con la Russia risulta particolarmente significativo tanto per le importazioni quanto nei comparti non energetici, rispetto ai quali Mosca risulta tradizionalmente primo partner di Baku, assieme alla Turchia.

Nel corso dell'ultimo quinquennio, le necessità di diversificazione economica e le più ampie strategie di politica estera azerbaigiana si sono peraltro sommate nel determinare un ulteriore ambito di convergenza d'interessi e di cooperazione con la Russia. L'ambizione di Baku di fare del paese uno snodo dei trasporti di merci e persone nel cuore della massa eurasiatica si è infatti tradotta nella promozione di un asse infrastrutturale Nord-Sud, tra Baltico e Golfo Persico, promosso congiuntamente da Russia, Iran e Azerbaigian a partire dal summit di Baku dell'agosto 2016¹⁷. L'asse di trasporto Nord-Sud rappresenta per Baku un elemento centrale per l'approfondimento delle relazioni con i due influenti vicini e naturale compendio alla più tradizionale direttrice infrastrutturale Est-Ovest, promossa tra Asia centrale ed Europa. A legare assieme le due direttrici trans-regionali – ampliando significativamente la portata della cooperazione infrastrutturale russo-azerbaigiana –

¹³ Per una recente disamina del processo di normalizzazione, International Crisis Group, *Georgia and Russia: Why and How to Save Normalisation*, Crisis Group Europe Briefing, n. 90, 2020.

¹⁴ Calcoli dell'autore su dati dell'Ufficio nazionale di Statistica della Georgia (<https://www.geostat.ge/>).

¹⁵ “Russian sanctions against Georgia: How dangerous are they for country's economy?”, *Emerging Europe*, 17 luglio 2019.

¹⁶ “Azerbaijan-Belarus trade turnover soars in 2020”, *Azernews*, 26 gennaio 2021.

¹⁷ “Azerbaijan courts Russia and Iran”, *Euractiv*, 22 agosto 2016.

contribuisce oggi, d'altra parte, l'esito del recente conflitto in Karabakh. Coerentemente con le previsioni del cessate-il-fuoco siglato a Mosca il 9 novembre e con l'impegno di riaprire le vie di comunicazione regionale¹⁸, va oggi prendendo forma nei colloqui tripartiti tra Baku, Erevan e Mosca un progetto infrastrutturale tra il territorio azerbaigiano e l'exclave del Nakhchivan attraverso il cosiddetto "corridoio di Megri", in Armenia meridionale, che potrebbe collegare la direttrice infrastrutturale tra Iran e Russia con la rete turca ed europea¹⁹.

Le relazioni e i legami economici tra Russia e Armenia delineano una relazione bilaterale tanto stretta quanto asimmetrica, un rapporto di sostanziale dipendenza da Mosca che si somma e si intreccia con il vettore strategico e militare della relazione. D'altra parte, è stata proprio la dichiarata inscindibilità della cooperazione economica e militare ad aver portato l'Armenia a interrompere i negoziati per la firma di un Accordo di associazione con l'UE²⁰ per abbracciare la proposta d'integrazione russo-centrica in ambito UEE – di cui Erevan è membro dal 2015. A ulteriore conferma dello stretto legame tra la dimensione economica e quella militare della dipendenza dalla Russia, l'influenza esercitata da quest'ultima sull'apparato economico e produttivo armeno si è tradizionalmente nutrita del "doppio isolamento", geografico e diplomatico, della Repubblica sub-caucasica – la cui mancanza di sbocco al mare è aggravata dalla quasi trentennale chiusura delle frontiere con Azerbaigian e Turchia, conseguenza del conflitto nell'Alto Karabakh.

L'influenza della Russia sull'economia armena va d'altra parte ben oltre il peso preponderante rivestito sul commercio estero dal paese – che assorbendo una quota del 25% delle esportazioni e garantendo il 32% delle importazioni, si è confermato nel 2020 primo partner commerciale con un interscambio totale superiore ai 2 miliardi di dollari²¹. Sin dall'inizio del secolo e dalla sottoscrizione dei primi accordi *loan-for-asset*, compagnie statali e private russe hanno infatti acquisito il sostanziale controllo dei principali comparti strategici dell'economia armena, in linea con una dinamica particolarmente pronunciata nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, finanziario ed energetico²². Il ruolo di primo piano ricoperto da compagnie russe nei principali comparti dell'economia armena ha un duplice e deleterio effetto sul paese: genera un'evidente asimmetria di potere tra Erevan e Mosca a beneficio di quest'ultima e, al contempo, tende a limitare l'attrazione e la diversificazione degli investimenti esteri, scoraggiati dal sostanziale controllo di ampi segmenti di mercato da parte delle compagnie russe. Per questa via, il complesso intreccio tra subordinazione militare ed economica dell'Armenia nei confronti della Russia ha generato una tipica dinamica della "dipendenza dal percorso" – in base alla quale le scelte correnti sono naturale e ineludibile conseguenza di quelle prese in passato – che la stessa *leadership* emersa dalla Rivoluzione di Velluto del 2018 non ha potuto invertire, nonostante le aspettative suscitate in tal senso all'interno e all'esterno del paese.

¹⁸ Resident of Russia, [President of Russia, Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation](#), 10 novembre 2020.

¹⁹ ["The Nakhchivan corridor will boost connectivity in the Caucasus"](#), *Euractiv*, 15 gennaio 2021.

²⁰ Si vedano, in questo senso, le dichiarazioni dell'allora Presidente armeno Serzh Sarkisian, in ["Sarkisian Opts For Russian-Led Unions"](#), *Azatutyun*, 3 settembre 2013.

²¹ TrendEconomy, ["Annual International Trade Statistics by Country – Armenia"](#).

²² Per una più approfondita disamina, si rimanda ad A. Terzyan, *The anatomy of Russia's grip on Armenia: bound to persist?*, CES Working Papers, vol. 10, n. 2, 2018, pp. 234-250.

L'INFLUENZA RUSSA IN BIELORUSSIA:

CONTINUITÀ E NUOVE INCOGNITE DALLA CRIMEA ALLA CRISI DEL REGIME DI LUKASHENKO

Carolina de Stefano

In Bielorussia decine, centinaia di migliaia di persone sono scese in piazza fin dall'estate 2020 per protestare contro il risultato delle elezioni presidenziali, che ha attribuito la vittoria al presidente uscente Aleksandr Lukashenko, al potere ininterrottamente dal 1994. Testimoni e osservatori elettorali locali hanno riscontrato frodi elettorali sistematiche in tutto il paese¹. La candidata d'opposizione Svetlana Tichanovskaja è stata costretta a lasciare la Bielorussia e dall'estero presiede il consiglio di coordinamento, un organo che riunisce membri della società civile e chiede nuove elezioni. L'evoluzione della crisi politica in Bielorussia negli ultimi mesi ha mostrato ancora una volta che i legami economici e politici tra Mosca e Minsk sono stretti e incomparabilmente più profondi di quelli tra la Bielorussia e l'Unione europea. Lukashenko, nel pieno delle manifestazioni a settembre, si è immediatamente rivolto verso Putin, chiedendo un sostegno politico, economico e militare.

Allo stesso tempo, però, le relazioni tra la Bielorussia e la Russia – e tra i presidenti Aleksandr Lukashenko e Vladimir Putin – sono più tiepide di alcuni anni fa: da un lato Mosca ha progressivamente, e sostanzialmente, ridotto il suo sostegno finanziario a Minsk; dall'altro Lukashenko ha cercato – soprattutto a seguito dell'annessione russa della Crimea nel 2014 e di un'accresciuta diffidenza nei confronti del Cremlino – di ridurre la dipendenza dalla Russia puntando a un'apertura (seppur timida) all'Unione europea. A loro volta le titubanze e i tentativi di smarcarsi di Lukashenko lo hanno reso agli occhi della leadership russa un partner inaffidabile e sostituibile.

Nell'eventualità in cui Lukashenko reprimesse le proteste in maniera duratura e riuscisse a restare al potere nei prossimi mesi, il governo bielorusso si riavvicinerà – volente o nolente – a Mosca. Il raffreddamento (o meglio, il congelamento) delle relazioni con l'Unione europea e l'attuale debolezza del leader bielorusso potrebbero in particolare portarlo a fare concessioni alla controparte russa in cambio del suo sostegno. Anche nel caso di un'accresciuta interdipendenza politico-istituzionale tra i due paesi, la maniera in cui Mosca sta gestendo e gestirà l'attuale crisi di legittimità del regime bielorusso potrebbe ridurre però l'influenza russa sulla società bielorusca. Sondaggi recenti mostrano in effetti che la strategia del Cremlino di difendere a oltranza lo status quo contro le proteste sta alienando una parte della popolazione, soprattutto i giovani. Mosca rischia in altri termini che la popolazione bielorusca associ in maniera crescente la Russia al regime di Lukashenko a discapito dei legami storici, culturali e linguistici tra i due paesi. I successivi paragrafi si soffermano in maniera più dettagliata sull'evoluzione e prospettive delle relazioni istituzionali, economico-energetiche e culturali tra la Russia e la Bielorussia.

Le relazioni istituzionali

La Bielorussia è il partner più stretto della Russia. È uno dei membri fondatori della Comunità degli Stati indipendenti, della CSTO e dell'Unione economica eurasiatica. Nel 1999 Russia e Bielorussia hanno dato a vita a un'Unione statale, che puntava sulla carta all'unificazione politica,

¹ «У Тихановской было в шесть раз больше голосов, чем у Лукашенко» Члены белорусских избиркомов подробно рассказали «Медузе», как были организованы фальсификации на выборах президента ("Tikhanovskaya aveva sei volte più voti di Lukashenka". I membri delle commissioni elettorali bielorusse hanno detto a Meduza in dettaglio come sono state organizzate le falsificazioni alle elezioni presidenziali), 18 agosto 2020.

giuridica ed economica dei due paesi sotto l'egida di organi sovranazionali comuni. Ad oggi, però, il trattato non è mai stato implementato. Se in effetti Mosca ha a più riprese fatto pressione sulla Bielorussia per dar vita a istituzioni comuni, Minsk ha regolarmente rifiutato di approfondire il livello d'integrazione bilaterale con il timore che l'Unione si traducesse, nei fatti, in una cessione della sovranità bielorussa alla Russia².

Più in generale, negli ultimi vent'anni le relazioni tra i due paesi sono state altalenanti. Da un lato eventi come la guerra russo-georgiana nel 2008 e, ancora di più, l'annessione russa della Crimea nel 2014 hanno spinto Lukashenko a privilegiare una politica estera multivettoriale e a frenare progetti di ulteriore integrazione con la Russia. La Bielorussia, al contrario della Russia, non ha riconosciuto né l'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud nel 2008 né l'annessione della Crimea. Momenti di maggiore freddezza con la Russia hanno in generale corrisposto a una parallela e parziale apertura verso l'UE. Nel 2016 l'Unione europea ha revocato le sanzioni contro la Bielorussia in vigore dal 2011, riconoscendo "i passi intrapresi" dalla Bielorussia a partire dal 2014 per "migliorare le relazioni con l'UE", tra cui "la partecipazione proattiva nella Eastern Partnership". Il 1° luglio 2020, pochi giorni prima delle elezioni presidenziali, è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti tra la Bielorussia e i paesi membri dell'UE.³ Da parte sua la Russia ha ridotto progressivamente il sostegno economico a Minsk⁴ e la sua dipendenza dall'industria della difesa bielorussa⁵.

Dall'altro lato, però, la volontà di Lukashenko di affermare un'autonomia strategica dalla Russia non si è mai tradotta in un affronto diretto a Mosca, soprattutto a causa della sua fortissima dipendenza energetica (vedi paragrafo successivo). Tra il 2014 e il 2018 la Bielorussia ha votato in sede ONU contro tutte le risoluzioni che ribadivano l'integrità territoriale ucraina e denunciavano la presenza e le iniziative russe in Crimea⁶.

Soprattutto, nel pieno delle proteste Lukashenko è stato costretto a chiedere aiuto al presidente russo. Ad agosto Putin, a seguito di una richiesta esplicita del presidente bielorosso, ha parlato della disponibilità a inviare 'rinforzi' militari se la situazione dovesse degenerare⁷, e nel caso di 'necessità' anche nel quadro della CSTO. Per 'necessità' deve intendersi l'aggressione esterna di uno dei paesi membri dell'organizzazione, unica fattispecie prevista dalla CSTO per la mutua assistenza militare.

A settembre e ottobre la Russia e la Bielorussia hanno organizzato esercitazioni militari congiunte. Il 14 settembre, a Sochi, Putin ha promesso un prestito di 1,5 miliardi di dollari alla Bielorussia e sostenuto l'annuncio di Lukashenko di avviare un processo di riforma costituzionale⁸. Sostegno politico, prestiti finanziari, esercitazioni militari congiunte non devono distogliere dal fatto che il Cremlino, più che a Lukashenko, è interessato alla stabilità del regime bielorosso. Sarebbe cioè

² A. Marin, [The Union State of Belarus And Russia. Myths and Realities of Political-Military Integration](#), Vilnius Institute for Policy Analysis, 2020.

³ Consiglio europeo, [UE-Bielorussia: conclusi accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione](#), 27 maggio 2020.

⁴ IISS, [The prospect of Union between Russia and Belarus](#), marzo 2019.

⁵ S. Bohdan, [Belarus Arms Industry Struggles to survive under Kremlin pressure](#), Belarus Digest, 6 maggio 2016.

⁶ A. Moshes e R. Nizhnikau, [A Partnership Not in the Making: Ukrainian-Belarusian Relations After the Euromaidan](#), Policy Memo 557, dicembre 2018.

⁷ ["Belarus protests: Putin ready to send Lukashenko military support"](#), *The Guardian*, 27 agosto 2020.

⁸ DW, [Putin pledges a \\$1.5 billion loan while meeting Lukashenko in Sochi](#), 14 settembre 2020. L'idea di una riforma costituzionale deve essere vista più come una maniera per Lukashenko di ritardare il momento di nuove elezioni che non un genuino tentativo di riformare il paese in senso più democratico.

pronto, senza esitazioni, a sostenere una figura alternativa – e non ostile alla Russia – nel caso in cui il presidente bielorusso non avesse più il controllo della situazione.

È possibile che la Russia cercherà nei prossimi mesi di sfruttare tanto il contesto d'instabilità del regime bielorusso quanto le tensioni tra Lukashenko e l'UE per accrescere la sua influenza sul paese. L'UE non riconosce il risultato del voto e sostiene l'attività e la domanda di nuove elezioni di Svetlana Tichanovskaja e del Consiglio di coordinamento. A ottobre e novembre l'UE ha approvato due pacchetti consecutivi di sanzioni contro gli oligarchi e rappresentanti del regime bielorusso (Lukashenko incluso) per la repressione violenta delle proteste.

Le relazioni economiche ed energetiche

Fin dal crollo dell'URSS le relazioni economiche tra Russia e Bielorussia si sono basate su un tacito accordo e un'asimmetria di fondo: Mosca ha concesso a Minsk tariffe di favore sul gas e petrolio e un accesso preferenziale al mercato russo in cambio della sua lealtà geopolitica. Questo *trade-off* ha portato, in più momenti, a dispute e continue rinegoziazioni delle tariffe delle materie prime, da ultimo nel gennaio 2020.

Non solo Minsk dipende quasi interamente dalla Russia per le forniture di energia, ma l'importazione di materie prime al di sotto del valore di mercato costituisce una delle sue maggiori entrate economiche. La Bielorussia raffina il petrolio importato acquistato da Mosca nelle due raffinerie del paese (Mazyr e Naftan) per poi rivenderlo sul mercato europeo, business che corrisponde da solo a circa il 20% del valore totale dell'export nazionale⁹. La Bielorussia è anche un importante corridoio per il passaggio di petrolio e gas dalla Russia all'Europa: circa il 10% del petrolio europeo è fornito dalla pipeline russa Druzhba, che attraversa la Bielorussia prima di rifornire Germania, Polonia, Slovacchia, Ungheria e Repubblica ceca; il 6% del gas europeo passa invece tramite la pipeline Yamal Europe e approvvigiona la Germania.

A gennaio 2021, come risposta alle sanzioni introdotte dai paesi baltici e dal resto dell'UE contro il governo bielorusso, Lukashenko ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione di Mosca a esportare materie prime e altri beni dai porti russi sul Baltico e interrompere così le attività nei porti delle repubbliche baltiche¹⁰. A livello d'interscambio commerciale, la Russia è la principale destinazione dell'export bielorusso, pari al 50% dei beni esportati (fino al 90% per alcuni prodotti, come i latticini) contro il 18,5% nell'area UE al 2019¹¹. Secondo i dati ufficiali, gli investimenti russi in Bielorussia ammontavano nel 2019 a 4,5 miliardi di dollari, corrispondenti al 45% degli investimenti esteri totali in Bielorussia. Ci sono inoltre più di 2500 aziende a partecipazione russa e decine di grandi progetti che si avvalgono di tecnologie russe¹².

L'esempio più recente e significativo è la costruzione della prima e unica centrale nucleare bielorusa, Astravets, a nord-ovest della Bielorussia, al confine con la Lituania. La centrale è stata costruita dalla società Atomstrojexport – una filiale della società di stato russa Rosatom – con un prestito russo di 10 miliardi di dollari, che la Bielorussia deve estinguere entro il 2036. Il progetto, avviato nel 2011, è stato osteggiato dalla Lituania, che lo ritiene una minaccia diretta – anche a causa del grave precedente di

⁹ OEC, *Belarus*, <https://oec.world/en/profile/country/blr/>

¹⁰ *Eksport belorusskich nefteproduktov cherez RF mozhnet nachat'sja v 2021*, *Interfaks*, 4 gennaio 2021.

¹¹ https://www.mfa.gov.by/export/foreign_trade/

¹² *Торгово-экономическое сотрудничество* (Cooperazione commerciale ed economica), Ambasciata della Federazione Russa nella Repubblica di Bielorussia.

Chernobyl nel 1986 – per la sua capitale Vilnius, situata a 50 km di distanza. La centrale, che ha iniziato a produrre energia nel novembre 2020, dovrebbe entrare pienamente in funzione nel 2022¹³.

Nel contesto attuale, il governo russo potrebbe riuscire a ottenere l'apertura di aziende sia private sia statali bielorusse a capitali russi, tra cui l'azienda chimica Grodno Azot, l'industria di veicoli militari e trattori MZKT, la raffineria Nazyr¹⁴.

Le relazioni culturali e linguistiche

Uno dei fattori chiave per comprendere l'origine delle proteste dell'estate 2020 è l'esistenza di una frattura generazionale sempre più netta all'interno della società bielorusse. Un sondaggio recente ha mostrato ad esempio che la generazione over 60 considera la Russia la più grande potenza mondiale e guarda al crollo dell'URSS come un evento negativo. Al contrario, la posizione della maggior parte degli intervistati tra i 18 e i 30 anni ritiene gli Stati Uniti la più grande potenza al mondo e guardano al crollo dell'URSS come un evento positivo¹⁵.

Queste tendenze, già esistenti, si sono accentuate con l'evolversi della crisi politica negli ultimi mesi. In effetti la crisi, nata per ragioni interne politiche e sociali, ha assunto rapidamente – anche a causa del posizionamento opposto di UE e Russia – una dimensione geopolitica in cui scegliere tra sostenere le proteste o il regime di Lukashenko corrisponde a scegliere tra Bruxelles e Mosca.

La 'geopolitizzazione' delle proteste in corso sta già avendo, a sua volta, un impatto su un elemento centrale dei legami culturali tra la Russia e la Bielorussia: l'uso della lingua russa. La lingua russa è un veicolo fondamentale dell'influenza russa in Bielorussia. Non solo i media russi sono tra i più seguiti in Bielorussia (televisione, radio, social media e motori di ricerca), ma la maggior parte della popolazione tendeva, quantomeno fino a pochi mesi fa, a considerarli più affidabili dei media nazionali. Con le proteste la tendenza è in parte cambiata, e la maggior parte delle persone che ha partecipato alle manifestazioni si è rivolta a fonti straniere – principalmente digitali – per seguire l'evoluzione della crisi.

È importante considerare che la lingua russa è parte integrante della società e cultura bielorusse. Il censimento nazionale del 2019 mostrava che a oggi la maggior parte dei bielorusi indica come prima lingua il bielorusso, ma nel quotidiano, nel contesto familiare, più del 70% parla in russo¹⁶. Lo stesso Lukashenko si è espresso pubblicamente in bielorusso solo in rarissimi casi (la prima volta dopo l'annessione della Crimea nel 2014)¹⁷ e la scrittrice e premio Nobel della letteratura Svetlana Aleksievich scrive in russo¹⁸. L'evoluzione della crisi attuale porterà probabilmente a un utilizzo crescente del bielorusso a scapito del russo da parte di chi si oppone al regime di Lukashenko, in nome di un'identità bielorusse da opporre a quella russa, considerata ora più ostile, come accaduto in Ucraina dal 2014 in poi.

¹³ C. Bayou, "Au Belarus, la centrale nucléaire de la discorde", *The Conversation*, 20 gennaio 2020.

¹⁴ S. Asfiri, "Quelle stratégie russe pour le Bélarus? Entretien avec Anaïs Marin", *Regards sur l'Est*, 30 novembre 2020.

¹⁵ J. O' Loughlin, G. Toal, e K. Bakke, "Is Belarus in the Midst of a Generational Upheaval?", *Global Voice*, 17 settembre 2020.

¹⁶ "Подведены итоги переписи населения Республики Беларусь 2019 года" ("Vengono riassunti i risultati del censimento della popolazione del 2019 della Repubblica di Bielorussia"), *Novosti.Pravo*, 11 settembre 2020.

¹⁷ <https://www.rferl.org/a/shocking-belarusian-president-speaks-belarusian-lukashenka/25443432.html> A. Dynko e C. Bigg "Shocking! Belarusian President Speaks Belarusian", *RadioFreeEurope RadioLiberty*, 2 luglio 2014.

¹⁸ "Светлана Алексиевич: Мой русский язык — это язык, на котором говорит империя" ("Svetlana Aleksievich: La mia lingua russa è la lingua parlata dall'impero"), *Ru.Delfi*, 26 giugno 2018.

RUSSIA E ASIA CENTRALE: PRIMAZIA, PERDITA D'INFLUENZA, O EGEMONIA NEGOZIATA?

Filippo Costa Buranelli

Le relazioni tra la Russia e le cinque repubbliche centrasiatriche del Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan, Turkmenistan, e Uzbekistan, vengono qui analizzate utilizzando tre prismi analitici interrelati tra loro: quello riguardante l'aspetto politico e di sicurezza; quello pertinente ai vettori economici; e quello relativo alle relazioni culturali e umanitarie. L'analisi è inoltre contestualizzata e inserita in un processo globale di re-allineamento delle grandi potenze, di mutamento di equilibri, di cambiamenti tanto materiali quanto immateriali nella politica internazionale, e di ascesa e affermazione di nuovi attori regionali. Pertanto, verrà esaminato anche l'importante ruolo di attori extra-regionali, come gli Stati Uniti e la Cina, nella caratterizzazione delle relazioni intra-regionali.

Le relazioni russo-centrasiatriche nella sfera politica e sicurezza

La cooperazione alla sicurezza e la necessità di mantenere ordine e stabilità nel panorama politico eurasiatico sono il pilastro principale su cui posano le relazioni internazionali tra Russia e Asia Centrale. E anche dopo l'annessione della Crimea del 2014, da un punto di vista politico, militare, e di sicurezza i rapporti tra Russia e Asia Centrale sono stati caratterizzati da una generale continuità. Da un lato Mosca continua a considerare i territori delle repubbliche centrasiatriche come una zona di privilegio e di esclusività, mentre le repubbliche centrasiatriche continuano a identificare Mosca come il legittimo garante di sicurezza, stabilità e prevedibilità politica. La principale organizzazione che cristallizza la predominanza militare della Russia nello spazio eurasiatico è la CSTO che comprende, oltre alla Russia, il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan, la Bielorussia e l'Armenia. È proprio grazie alla CSTO che la Russia gestisce e cementa la sua posizione di potenza nella regione, attraverso il coordinamento di esercitazioni militari, di convergenza normativa in campo militare, e attraverso una capillare provvigione e fornitura di armi e materiale bellico ai proprio alleati¹.

Negli ultimi tre anni la novità più importante è, forse, il progressivo re-allineamento dell'Uzbekistan con le linee guida di Mosca in ambito politico-militare. L'attuale presidente uzbeko, Shavkhat Mirziyoyev, sembra essere più in sintonia e più accomodante per quel che riguarda la richiesta di Mosca di collaborazione in campo politico-militare, a differenza del suo predecessore Islam Karimov il quale, seppur senza mai ostracizzare e allontanare la Russia platealmente, aveva sposato una politica più independentista e autonoma nel campo della politica estera e di difesa, improntata su una retorica che enfatizzava il ruolo dell'Uzbekistan come baluardo dell'indipendenza postcoloniale centrasiatrica. Questo progressivo riavvicinamento è visibile a livello retorico tanto quanto a livello istituzionale, anche se è importante sottolineare come l'Uzbekistan non abbia, di fatto, modificato la sua politica estera in termini di alleanze e cooperazione multilaterale nella sfera militare, continuando quindi la sua non-partecipazione alle attività della CSTO, che il paese abbandonò proprio nel 2012. Questo, tuttavia, non esclude la cooperazione militare a livello bilaterale: nel 2019, per esempio, l'Uzbekistan ha ripreso l'acquisizione di armi da Mosca per un totale di 48 milioni di dollari².

¹ B. Jardine e E. Lemon, *Kennan Cable No. 52: In Russia's Shadow: China's Rising Security Presence in Central Asia*, Wilson Center, n. 52, maggio 2020.

² Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>

Per quel che riguarda invece gli altri stati centrasiatrici, ‘stabilità’ sembrerebbe essere la tendenza che accompagna i rapporti tra Mosca e Nur-Sultan, Biškek, Dušanbe, e Ashgabat. Le relazioni russo-kazake, per esempio, non hanno subito mutamenti di nota anche dopo le dimissioni rassegnate da Nursultan Nazarbayev dopo quasi vent’anni al potere e l’avvento alla presidenza di Kassym-Jomart Tokayev. Lo stesso si può dire per quel che riguarda il Kirghizistan, anche se in questo caso i cambi al vertice sono stati due: Almazbek Atambayev lasciò il posto a Sooronbai Jeenbekov nel 2017, il quale è poi stato deposto in seguito alle proteste e alle violenze dell’ottobre 2020, dopo le quali Sadyr Japaorv è stato eletto presidente nel gennaio del 2021. In tutti e tre i casi il Kirghizistan ha sempre mantenuto un approccio alla politica estera fortemente orientato alla collaborazione con Mosca, consapevole anche di numerosi elementi strutturali (come la precarietà statale, l’instabilità economica, e il significativo flusso di migranti economici in territorio russo) che portano Bishkek a situarsi necessariamente nell’orbita russa³.

Per quel che riguarda le relazioni con Turkmenistan e Tajikistan, anche qui il trend principale sembra essere quello della continuità. Il Turkmenistan, paese che nel 1995 è riconosciuto come neutrale dall’Assemblea delle Nazioni Unite, continua a esercitare un ruolo molto marginale all’interno delle relazioni politico-militari tra Russia e Asia Centrale. Ashgabat è membro associato della Comunità degli Stati indipendenti, non fa parte della CSTO, ed è solamente osservatore all’Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai (OCS), l’altra piattaforma multilaterale di carattere politico-economico che la Russia co-gestisce con la Cina e altri paesi eurasiatici. Nel 2017 Putin e il presidente turkmeno Berdimukhammedov hanno siglato un accordo di partenariato strategico focalizzato a migliorare le relazioni russo-turkmene nel campo economico, di sicurezza e umanitario. A ciò è seguito un accordo di cooperazione interparlamentare, sempre nel 2017, che però oltre a formalizzare il dialogo tra i due organi legislativi dei rispettivi paesi, poco ha contribuito a rafforzare la generale collaborazione tra Russia e Turkmenistan. Per quel che riguarda le relazioni russo-tagike, invece, la cooperazione politico-militare con la Russia è supportata dalla marcata continuità del regime di Emomali Rahmon, presidente in carica dal 1994. Consapevole della fragilità del paese, della potenziale instabilità che può arrecare il vicino Afghanistan, dell’espansione cinese e della crescente disoccupazione interna, Rahmon ha mantenuto ottimi rapporti con Mosca proprio per ricevere supporto e aiuto rispetto alle suddette questioni.

Il fatto che le repubbliche centrasiatriche nutrano buoni rapporti con Mosca non deve però far pensare che vi sia concordia su ogni questione politico-strategica e che le relazioni siano prive di frizioni e sempre condotte all’insegna dell’eguaglianza e del mutuo rispetto. È infatti opportuno sottolineare come in seguito all’annessione della Crimea e all’apertura delle ostilità nel Donbass e nell’Ucraina orientale, gli stati centrasiatrici siano diventati molto più suscettibili a questioni legate all’integrità territoriale e alle prerogative di sovranità⁴. La Russia gode dunque di quella che si può definire un’egemonia negoziata⁵, vale a dire una primazia a livello politico militare ma che non può sfociare in aperto controllo dei vicini proprio a causa della fiducia che è venuta meno nei suoi confronti.

³ “What does Japarov intend to discuss with Putin? Interview with Foreign Minister”, *24.kg news agency*, 19 febbraio 2021.

⁴ Interviste condotte dall’autore nella regione nel periodo 2015-2019.

⁵ F. Costa Buranelli, “Spheres of Influence as Negotiated Hegemony – The Case of Central Asia”, *Geopolitics*, vol. 23, n. 2, 2018, pp. 378-403.

Per quello che riguarda le principali piattaforme multilaterali di sicurezza e difesa, l'aspetto forse più importante è l'impegno, rinnovato sia dalla Russia sia dai paesi centrasiatrici membri, di potenziare e migliorare la struttura della CSTO anche attraverso maggiori finanziamenti. Anche e soprattutto alla luce della crescente presenza cinese nell'area, Mosca ha di recente fornito al Tagikistan materiale militare moderno; ci sono inoltre state consultazioni sulla possibile apertura di una seconda base militare in Kirghizistan⁶; e in più Mosca ha iniziato a condividere materiale ed esperienza delle sue Forze di operazioni speciali con gli altri stati membri⁷. La CSTO, oltre a coordinare esercitazioni e scambio d'informazioni militari, continua pur tuttavia a rimanere fedele ai principi di sovranità e non-interferenza, anche e soprattutto alla luce di quanto detto poco sopra sulla sensitività di queste norme nel periodo post-Crimea. Tanto nel conflitto del Nagorno-Karabakh (si veda il capitolo di Carlo Frappi) quanto durante le violentissime proteste in Kyrgyzstan dell'ottobre 2020 che hanno portato alla caduta di Jeenbekov e all'ascesa di Sadyr Japarov alla presidenza, la CSTO si è definita incompetente all'intervento offrendo come giustificazione la natura interna e sovrana di questi conflitti.

Le relazioni economiche

Per quanto riguarda l'aspetto economico delle relazioni russo-centrasiatriche, è opportuno fare un distinguo preliminare. Vale a dire, le economie delle nazioni centrasiatriche sono diverse tra loro, tanto in termini di risorse e produzione, quanto in termini di volumi. Il Kazakistan, per esempio, ha un Pil che è più grande della somma dei Pil degli altri quattro stati centrasiatrici. Tuttavia, si potrebbe dire che le relazioni economiche russo-centrasiatriche siano marcate nel complesso da uno squilibrio e una diseguaglianza a vantaggio di Mosca, che funziona un po' da centro gravitazionale della neonata Unione economica eurasiatica (EEU), entrata in vigore nel 2015 e comprendente Russia, Kazakistan, Kirghizistan, Armenia, e Bielorussia (quindi, di fatto, gli stessi membri della CSTO eccezion fatta per il Tagikistan). Il fatto che Mosca eserciti una forza gravitazionale da un punto di vista economico è visibile nella recente decisione del governo uzbeko di entrare, seppur almeno inizialmente come osservatore, all'interno dell'EEU. Le negoziazioni, durate poco più di un anno, hanno di fatto certificato come l'Uzbekistan abbia radicalmente cambiato il suo approccio all'economia e al commercio internazionale, che durante il regime di Islam Karimov erano all'insegna dell'autarchia e della chiusura.

Sempre a proposito dell'EEU e di come tale organizzazione sia considerata dalla Russia come un'effettiva piattaforma per legare a essa le economie centrasiatriche va detto che il commercio e gli scambi economici all'interno del blocco sono inferiori rispetto al commercio e gli scambi con economie estere. Nel 2018, per esempio, il turnover estero degli stati membri dell'EEU superava il turnover interno di ben tredici volte, in quello che è un trend che si è andato consolidando negli ultimi due anni⁸. Se a questo si aggiunge il fatto che paesi esterni all'EEU hanno un indice di complementarità commerciale più alto dei paesi membri stessi (Italia 54%; India 42%; Grecia 41%) allora l'idea che l'EEU sia un blocco commerciale a carattere marcatamente politico e strategico

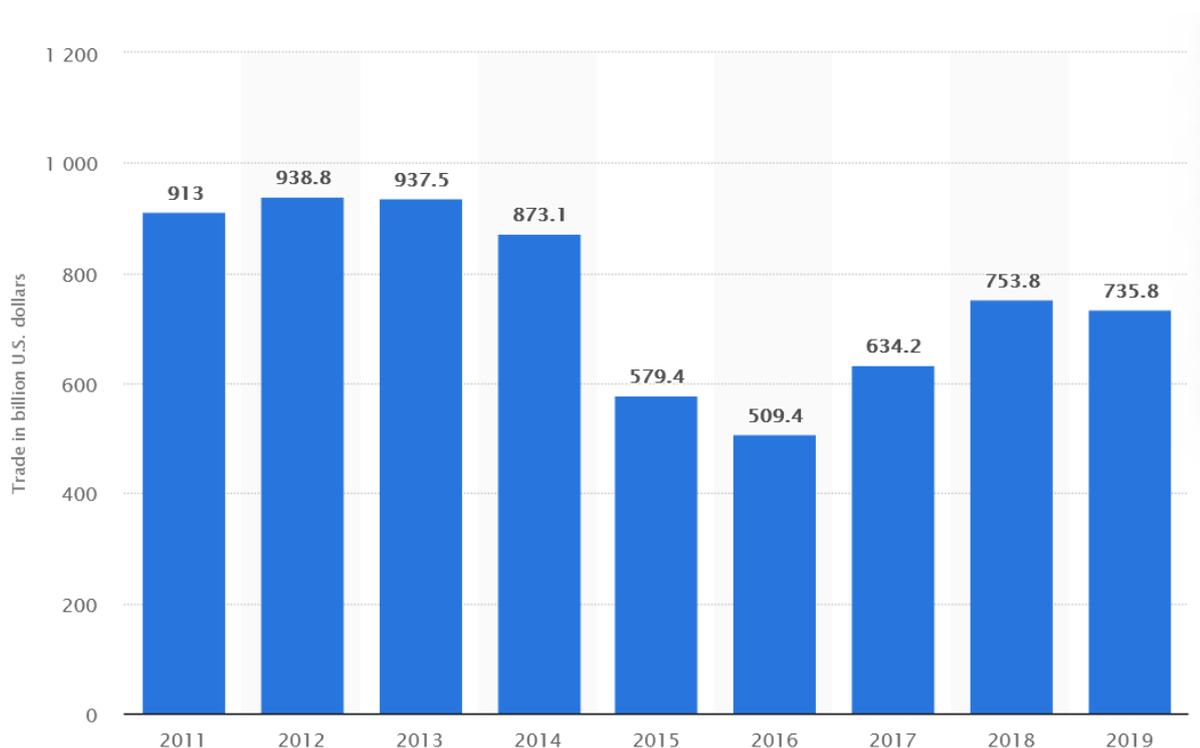
⁶ Allo stato attuale, la Russia conta una base militare in Kirghizistan situata nell'area di Kant, vicino a Biškek, la capitale. Questa base militare va ad aggiungersi alla presenza di guardie di confine permanentemente stazionate al confine tagiko-afgano.

⁷ N. Kuhrt e F. Costa Buranelli, "Russia, Central Asia and China: regionalism or transregionalism?", *Asian Survey*, vol. 59, n. 1, 2019, pp. 44-53.

⁸ Eurasian Development Bank, *Eurasian Economic Integration – 2019*, 12 agosto 2019.

assume contorni più veritieri. Anche uno sguardo ai volumi totali del commercio intra-EEU dimostra come la Russia giochi un ruolo pregnante negli equilibri dell'EEU. Una volta che sanzioni internazionali sono state imposte su Mosca a seguito dell'annessione della Crimea (2015), il commercio totale intra-blocco non ha mai più raggiunto i livelli iniziali (2011)⁹. Da ultimo, va considerato che nel 2018 gli scambi con la Russia ammontavano al 96,9% degli scambi totali dell'organizzazione, a ulteriore dimostrazione del carattere unidirezionale e marcatamente politico dell'EEU.

VOLUMI COMMERCIALI INTRA-EEU (IN MILIARDI DI DOLLARI USA)



Fonte: Fondo Monetario Internazionale

Come detto poco sopra, è anche importante ricordare come le economie all'interno dell'area eurasiatica (e quindi non necessariamente facenti parte dell'EEU) siano diverse tra loro. Paesi come il Kirghizistan (membro dell'EEU) e il Tagikistan (non-membro dell'EEU) hanno economie basate primariamente su rimesse e non su produzione industriale e/o servizi, il che contribuisce ancor di più a rendere questi stati dipendenti da Mosca. Famose sono le parole dell'allora presidente kirghiso Almazbek Atambayev quando, poco prima di formalizzare l'ingresso del Kirghizistan nell'EEU, affermò che il paese, semplicemente, 'non aveva scelta', e che il rifiutare l'invito a entrare nell'EEU avrebbe significato 'supplicare in ginocchio' per aiuti economici in futuro¹⁰.

Lo stesso Tagikistan si trova in una posizione di dipendenza dalle rimesse che provengono dalla Russia (nel 2018, le rimesse costituivano il 29% del Pil del paese, e dati della Banca centrale russa dimostrano come nell'ultimo anno tali rimesse siano diminuite del 37%, e dunque con un tremendo

⁹ Trade volume of Eurasian Economic Union (EAEU) countries from 2011 to 2019, <https://www.statista.com/statistics/1087234/eaeu-trade-volume/>.

¹⁰ "Kyrgyz president sees no alternative to EEU", *Interfax*, 1 dicembre 2014.

impatto sul Pil tagiko),¹¹ e negoziazioni (quando non proprio pressioni, sotto forma d'introduzione di barriere invisibili al commercio e alla circolazione di merci e persone per paesi non-EEU) continuano tra Mosca e Dušanbe per convincere il presidente tagiko Emomali Rahmon a entrare nell'organizzazione. Al di fuori di queste negoziazioni, un importante accordo tra Russia e Tagikistan sulla regolamentazione dei migranti economici è stato siglato e ratificato appena due anni fa¹², in quello che sembra essere stato l'ultimo tentativo di coordinare e incanalare il flusso migratorio dal Tagikistan alla Russia prima di costringere Dušanbe ad accedere all'EEU, e quindi a sottostare alle regole e provvisori in campo migratorio dell'organizzazione stessa.

È forse nella sfera economica, però, che la presenza russa in Asia Centrale è maggiormente fronteggiata da una crescente attività cinese, specie nei settori infrastrutturali, energetici e commerciali. La Cina è, al momento, il secondo mercato per le esportazioni kazake (dopo l'Italia) con la Russia che figura al quarto posto (dopo l'Olanda), ed è il secondo esportatore verso il Kazakistan dopo la Russia. La presenza di Beijing è visibile anche nella pletora di progetti infrastrutturali e finanziari nella regione, che al momento sembrano avere un passo e una presenza difficili da emulare per la Russia, soprattutto alla luce delle sanzioni economiche e del recente impatto del Covid-19 sulla regione.

Anche nel campo energetico si può notare una crescente presenza cinese in Asia Centrale, presenza che al momento non ha portato a eccessivo allarmismo in Russia ma che al tempo stesso presenta Mosca con uno scenario di crescente multilateralismo e bilanciamento. La Cina è a oggi il primo importatore di gas dal Turkmenistan (il 90% delle esportazioni di gas turkmene va in direzione di Pechino), una posizione che si è venuta a concretizzare proprio in seguito a disaccordi politico-economici tra Ashgabat e la russa Gazprom. Per quanto riguarda il petrolio, la presenza del gasdotto Asia Centrale-Cina (transitante attraverso Turkmenistan, Uzbekistan, e Kazakistan) è di grande importanza per Pechino, e una nuova linea (Linea D) è attualmente in corso di costruzione, dal 2014 e non senza difficoltà, attraverso il Kirghizistan e il Tagikistan.

Sebbene non sia possibile approfondire qui in modo esaustivo le posizioni commerciali di UE e Stati Uniti, è opportuno notare come Washington abbia di recente siglato un vantaggioso accordo economico con il Kazakistan e l'Uzbekistan (le due maggiori economie della regione) chiamato 'Partnership per gli investimenti in Asia Centrale' con l'obiettivo d'investire almeno 1 miliardo di dollari nella regione attraverso progetti diretti a sviluppare il settore privato e infrastrutturale delle economie locali¹³. Alla luce di questi dati e fattori, è evidente dunque come il quadro economico delle relazioni russo-centrasiatiche non sia configurabile come un'assoluta primazia e dominanza. Se all'interno dell'EEU le relazioni economico-internazionali sono a carattere marcatamente russo, il quadro più ampio dell'economia e del mercato energetico dell'Eurasia presenta uno scenario più multipolare e diversificato, con la Russia che rimane un attore di primo piano ma al tempo stesso Cina, UE e Stati Uniti che giocano un ruolo importantissimo nella diversificazione dei vettori economici ed energetici delle repubbliche centrasiatiche. Quest'ultime, inoltre, hanno sviluppato nel corso degli ultimi due decenni una strategia che alcuni analisti hanno chiamato 'regionalismo

¹¹ The World Bank, [Personal remittances, received \(% of GDP\) – Tajikistan](#); “Статистика внешнего сектора” (External Sector Statistic), Bank of Russia.

¹² “Россия и Таджикистан готовят шесть соглашений в области миграции” (“Russia and Tajikistan are preparing six agreements in the field of migration”), *Ria.Ru*, 3 marzo 2020.

¹³ U.S. Embassy & Consulate in Kazakhstan, [“Joint Statement on the Announcement of the Central Asia Investment Partnership”](#), 7 gennaio 2020.

bilanciato'¹⁴, e mira proprio alla creazione di numerose piattaforme regionali (tanto formali quanto informali) da un lato per attrarre più capitali, dall'altro per evitare la preponderanza di una singola grande potenza nella regione.

Rapporti culturali e umanitari

Il sostrato umanitario e culturale che lega i paesi dell'Asia Centrale con la Russia è improntato principalmente alla valorizzazione dell'esperienza storico-politica dell'Unione Sovietica, e dei secoli di coesistenza tra le popolazioni russe e centrasiatriche, che hanno portato a una condivisione di numerosi riferimenti culturali e linguistici. Tuttavia, se da un punto di vista istituzionale, storico, diplomatico, e finanche celebrativo le repubbliche centrasiatriche e Mosca parlano ancora di fratellanza, solidarietà, vicinanza, e memorie condivise (come per esempio le celebrazioni per la vittoria della Seconda guerra mondiale), è anche vero che i processi di sviluppo nazionale e statale in Asia Centrale stanno portando a un lento ma concreto affermarsi di sentimenti nazionalisti. Questi sono visibili tanto in riforme d'importanza simbolica e anche politica, come la transizione dell'alfabeto kazako e uzbeko dal cirillico al latino, quanto nell'elezione di leader nazional-populisti alla presidenza, come ha dimostrato il caso di Sadyr Japarov in Kirghizistan all'inizio di quest'anno¹⁵. Altri esempi includono la proposta di legge in Uzbekistan che vieta ai dipendenti statali l'uso della lingua russa (cui Mosca ha reagito con preoccupazione se non proprio con sdegno, citando 'lo spirito della storia' come motivazione per bloccare questa proposta) e il fatto che in Turkmenistan vi sia un'unica scuola russa.¹⁶

La tensione tra un'unione basata sulla storia, ma la cui eco è ancora avvertibile, e il desiderio delle repubbliche centrasiatriche di essere viste come attori indipendenti, eguali e sovrani è sfociata in più di un'occasione in veri e propri casi diplomatici. Ampia risonanza, per esempio, ha avuto il gelo che intercorse per qualche settimana tra Putin e Nazarbayev nel 2015, e quindi proprio nel periodo più intenso dell'annessione russa della Crimea, che seguì alle dichiarazioni del presidente russo sulla 'artificialità' dello stato kazako, che deve la sua esistenza e la sua attuale statualità all'impero russo prima e all'Unione Sovietica poi. Semmai qualcuno avesse pensato che questa fosse una *boutade* o una battuta mal riuscita, si è poi dovuto ricredere. Nel dicembre 2020, Vyacheslav Nikonov, il presidente della commissione Educazione e Cultura della Duma russa, ha di nuovo reiterato la 'non-esistenza' del Kazakistan, paese che a suo dire altro non è che 'un grande regalo della Russia e dell'Unione Sovietica ai kazaki'¹⁷. È dunque lecito pensare che queste narrative, soprattutto se unite ai noti e periodici exploit di Vladimir Zhirinovski in favore di una 'ricolonizzazione' dell'Asia Centrale, abbiano il preciso scopo di ricordare alle repubbliche centrasiatriche la posizione egemonica di Mosca nella regione.

Tuttavia, al netto dei sopracitati episodi, tra Russia e Asia Centrale in un'ottica complessiva si può parlare di relazioni generalmente positive nella sfera socio-culturale, specie se comparate a quelle

¹⁴ A. Tskhay e F. Costa Buranelli, "Accommodating revisionism through balancing regionalism: the case of Central Asia" *Europe-Asia Studies*, vol. 72, n. 6, 2020, pp. 1033-1052.

¹⁵ È però opportuno ricordare che in Kirghizistan la presenza di media russi nel paese è molto forte, e che il paese è l'unico nella regione a concedere al russo lo stato di lingua ufficiale.

¹⁶ "Russia Criticizes Uzbek Language Policy", *Language Magazine*, 13 ottobre 2020.

¹⁷ P. Trotsenko, "Controversial 'Russian Gift' Comments Spark Mixed Feelings in Northern Kazakhstan", *RadioFreeEurope Radio Liberty*, 5 gennaio 2021.

con altre potenze come Stati Uniti o Cina¹⁸. La Russia, secondo recenti sondaggi in Asia Centrale, era e rimane un alleato in cui riporre fiducia, un fondamentale partner economico, un paese da visitare, un modello politico da seguire, e un buon vicino. L'esempio più recente di questo trend è il successo della 'diplomazia vaccinale' di Mosca in Asia Centrale, grazie alla quale Kazakistan, Turkmenistan e Uzbekistan hanno ordinato dosi ingenti di Sputnik-V (con Kirghizistan e Tagikistan che stanno valutando l'approvazione del vaccino in queste settimane).

Anche a livello sociale e culturale, dunque, così come in campo economico e politico-militare, è forse inappropriato parlare di una Russia in declino, così come è fuorviante parlare di Mosca come l'unico egemone incontrastato nella regione. Alla luce di quanto scritto, il prisma più accurato per analizzare la posizione russa in Asia Centrale è quella che ho chiamato 'egemonia negoziata', specie dopo l'annessione della Crimea. Se da un lato Mosca è, ancora oggi, la potenza indispensabile nell'area, non è certo l'unica. E i paesi dell'Asia Centrale sono ben consapevoli della presenza di altri attori, del margine di manovra a loro disposizione, e di come un nuovo multilateralismo possa, pur lentamente e progressivamente, trovare forma non solo a livello mondiale, ma anche a livello regionale.

¹⁸ M. Laruelle e Dy. Royce, *Kennan Cable No. 56: No Great Game: Central Asia's Public Opinions on Russia, China, and the U.S.*, Wilson Center, Agosto 2020.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale: **Senato della Repubblica**
Servizio Affari internazionali
Tel. 06-67063666
Email: segreteriaaaii@senato.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.