

IL POLITICO

RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Fondata da Bruno Leoni



NUOVA SERIE DEGLI ANNALI DI SCIENZE POLITICHE

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

ANNO LXXIX - SETTEMBRE-DICEMBRE 2014 - N. 3

RIVISTA QUADRIMESTRALE
EDITA A CURA DEL DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA
in collaborazione con la Casa Editrice Rubbettino - Soveria Mannelli

Direttore Scientifico
Silvio Beretta

Direttore Responsabile
Carla Ge

Comitato Scientifico
Giampaolo Calchi Novati, Ian Carter, Alessandro Cavalli, Marco Clementi, Arturo Colombo, Giovanni Cordini, Raimondo Cubeddu, Maurizio Ferrera, Pietro Giuseppe Grasso, Renata Lenti, Francesco Ciro Rampulla, Fabio Ruge, Marina Tesoro, Pierluigi Valsecchi, Salvatore Veca.

Redazione
Arianna Arisi Rota, Donatella Bolech, Emanuela Ceva, Silvia Illari, Riccardo Puglisi, Bruno Ziglioli.

Indicazioni per gli autori

Le proposte di pubblicazione di articoli devono essere indirizzate a: ilpolitico@unipv.it.

Gli articoli, esclusivamente in forma elettronica, devono essere corredati dei recapiti postali ed elettronici e dell'indicazione dell'affiliazione accademica o istituzionale (dipartimento, università, istituto di ricerca, ecc.) o collocazione professionale degli autori.

L'e-mail e l'affiliazione dell'autore saranno pubblicati sulla rivista.

Gli articoli sono valutati preventivamente in forma anonima da esperti esterni (peer review).

Norme per l'edizione del testo

I testi non devono superare i 35.000 caratteri, note e spazi compresi. Le norme redazionali verranno inviate all'autore con la comunicazione di accettazione dell'articolo. La versione definitiva dell'articolo dovrà essere accompagnata da un *abstract* in lingua inglese (se l'articolo è in italiano) o da un riassunto in lingua italiana (se l'articolo è in una lingua straniera) di circa 1.500 caratteri.

*

Indirizzare le richieste di estratti e di numeri separati a:
Subscription and Requests for Separate Issues and Reprints should be sent to:
Rubbettino Editore, Viale Rosario Rubbettino, 10 - 88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi a Licosa:

- **C/c postale** n. 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze
 - **Bonifico bancario** Monte dei Paschi di Siena - IBAN IT88 Z 01030 02869 000004160064
 - **Carte di credito** Visa - Mastercard - Cartasi
- Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con – apposita segnalazione – entro la scadenza.

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate a Licosa.

ABBONAMENTI PER IL 2015 (3 numeri)
SUBSCRIPTION FOR 2015 (3 issues)

Unione europea	€ 52,00	Sconti 10% per gli studenti
Paesi extra Unione europea	€ 78,00	10% discount to students

ISSN 0032-325X

Registrazione presso il Tribunale di Pavia al n. 20, del 17 ottobre 1950
Iscrizione Registro nazionale stampa (Legge n. 416 del 5.8.81 art. 11)
n. 00023 vol. 1 foglio 177 del 2.7.1982
Direttore responsabile: *Carla Ge*

INDICE

GEOPOLITICA DI UN IMPERO: LA RUSSIA E I SUOI CONFINI

GIUSEPPE IANNINI, MARCO VALIGI - Geopolitica di un impero: la Russia e i suoi confini. Un' introduzione	5
SILVANA MALLE - Militant Russia Moving to the East	15
RICHARD CONNOLLY - Is Russia as an Asian Power? The Eco- nomic Dimension of Russia's Turn to East Asia	41
ALESSANDRO VITALE - Il nuovo "baricentro orientale" nella po- litica estera della Russia post-sovietica	59
GIOVANNI SALVINI - Putin e il pensiero eurasiatico	78
SANDRO BORDONE - I rapporti sino-russi dalle origini alla pro- clamazione della Repubblica Popolare Cinese	88
AXEL BERKOFKY - Russia and China: the Past and Present of a Rocky Relationship	108
GIUSEPPE IANNINI, ALESSANDRO GALBANI - La Russia e lo spa- zio eurasiatico. Un'integrazione compiuta?	124
ANTONIO FIORI, ANDREA PASSERI - Il riassetto dell'Asia cen- trale e il ruolo della Corea del Sud	148
MARCO VALIGI, FRANCESCO MARINO - La competizione na- vale nel Mar Caspio	164

GABRIELE NATALIZIA - Sovranità sfidata e ambiente internazionale: le transizioni non democratiche nel Caucaso (1991-2003)	182
CARLO FRAPPI - Turchia e Russia nel vicinato comune. Cooperazione e competizione nel Caucaso meridionale	201
ANTONELLO FOLCO BIAGINI - L'Ucraina nel processo di ricostruzione della sfera d'influenza russa	217
GIOVANNI CORDINI - Ambiente e risorse energetiche nel costituzionalismo postcomunista della Russia e dei Paesi dell'Est	225
Indice generale dell'annata 2014	237

GEPOLITICA DI UN IMPERO: LA RUSSIA E I SUOI CONFINI. UN'INTRODUZIONE

di Giuseppe Iannini* e Marco Valigi**

All'inizio di quella che anni dopo si sarebbe rivelata una fase di rinascita della politica estera russa, Vladimir Putin aveva affermato che il crollo dell'URSS aveva rappresentato la più grande catastrofe geopolitica del XX secolo. Dinanzi agli effetti della crisi in Ucraina, un tema esaminato da Antonello Biagini in questo fascicolo monografico, quell'affermazione si presta a essere facilmente strumentalizzata. Un analista attento non meno che uno statista prudente, tuttavia, sanno che il sistema internazionale, quando esce da una situazione di equilibrio¹ come è accaduto all'indomani delle dissoluzioni dell'URSS, prima che possa riassetarsi generalmente attraversa fasi turbolente, dove la competizione tra Stati, proprio a causa dei vuoti politici venutisi a creare, talora sfocia in conflittualità. Spogliata dell'aura nostalgica attribuitale con obiettivi differenti sia dalla narrazione della *leadership* russa sia dalla stampa occidentale, quell'affermazione, alla luce di molti dei fenomeni politici avvenuti nello spazio un tempo sovietico dall'inizio degli anni Novanta, pare dunque corretta.

In un quadro dove molti dei confini che, sino al 1991, erano definiti in termini non solo geografici, ma anche di interessi e, di conseguenza, di controllo o influenza politica sono venuti a mancare, relazioni eco-

* Università di Pavia, ** Università di Roma Tre; ricercatore associato Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

¹ Il concetto di equilibrio di potenza è centrale nelle relazioni internazionali e la letteratura sul tema vastissima. Per una ricostruzione storica e teorica si rinvia a M. CESA, *L'equilibrio di potenza, analisi storica e teorica del concetto*, Milano, Franco Angeli, 1987; e per una trattazione in epoca contemporanea a T. V. PAUL, J. J. WIRTZ, M. FORTMANN (Eds.), *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

nomiche e di potere stabilizzate² a loro volta si sono sgretolate, aprendo la strada a nuovi attori, come nel caso della proiezione Sud-coreana in Asia Centrale, descritta da Antonio Fiori e Andrea Passeri, oppure a scenari di potenziale instabilità, come nel caso del riarmo navale del bacino del Caspio analizzato da Marco Valigi e Francesco Marino. Le ambizioni della Russia a vedersi riconosciuto il ruolo di grande potenza eurasiatica, del resto, evoca scenari allo stesso tempo inediti e antichi, come evidenzia Carlo Frappi nel suo contributo sulle relazioni russo-turche, introducendo elementi di ulteriore incertezza nel contesto del sistema internazionale del XXI secolo il quale, benché in modo disordinato e gravido di tensioni³, pare comunque orientato verso un riassetto di tipo multipolare.

La vocazione eurasiatica non è certamente una scoperta dell'attuale *leadership* russa, ma piuttosto una storica aspirazione della Russia: Paese che rivendica una dimensione territoriale, etnica e religiosa più ampia rispetto ai confini geografici e culturali dell'Europa. Oggi, tuttavia, questa tendenza si caratterizza per alcuni elementi di novità, soprattutto a causa del mutato scenario geopolitico ed economico di riferimento al quale, come è logico che sia, sono associati vincoli, opportunità e attori politici differenti rispetto al passato. La rivendicazione della dimensione asiatica della Russia, inoltre, non può essere ridotta a mera velleità di una ostinata dirigenza che ambisce a mantenere un rango non proporzionato alle risorse del Paese, ma attinge a un pensiero che, negli ultimi due secoli, ha contribuito a costruire le basi, come sottolinea Alessandro Vitale, di un'idea di "eccezionalismo" politicamente alternativa all'Europa occidentale.

Nonostante l'attuale narrazione eviti di insistere sulle caratteristiche *eurasistiche* della comunità politica russa, privilegiando la più concreta dimensione *eurasiatica* dello Stato, è indubbio che Putin utilizzi tale concetto in modo strumentale rispetto agli obiettivi di una politica interventista sul piano interno e che intenda mostrare di contrastare su un piano di parità gli Stati Uniti sul fronte internazionale. Tuttavia Vitale sottolinea che le ragioni che spiegano tale rinnovata

² La nozione di potere stabilizzato e garantito è analizzata con particolare accuratezza da Mario Stoppino. Si veda in tal senso M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

³ Relativamente all'evoluzione dell'attuale sistema internazionale e alla minore coesione rispetto al precedente assetto bipolare si rinvia a J. GRYGIEL, *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2008; A. COLOMBO, *La disunità del mondo: dopo il secolo globale*, Milano, Feltrinelli, 2010.

vocazione orientale del Paese sono pragmatiche più che ideologiche. L'instabilità del mercato dell'energia che, proprio in questi tempi, si riflette nel crollo del valore della divisa russa, la precaria sostenibilità demografica del Paese e infine la rincorsa all'ammodernamento del complesso militare-industriale – forse l'unico settore competitivo del Paese – impongono infatti il ripristino del controllo sui territori orientali ex federati. A ostacolare le ambizioni neo-imperiali o neo-coloniali della politica russa – ammesso che tali definizioni non siano influenzate dalle accuse di altri attori che competono per la conquista di alleati nell'area eurasiatica – vi sono però due importanti elementi da tenere in considerazione. Da un lato, come evidenzia Gabriele Natalizia, le rivalità tra le singole repubbliche, collegabili ai complessi e in molti casi incompleti processi di mutamento delle loro strutture politiche interne, dall'altro la crescente pressione esercitata dalla Cina, il potente vicino i cui strumenti in termini di *soft power* – e in via crescente anche di tipo militare – appaiono ben più efficaci di quelli del vecchio padrone russo.

Se durante tutto il periodo sovietico la dimensione eurasiatica rimaneva congelata nell'ambito di un assetto politico-istituzionale che annullava distinzioni di nazionalità e territorio, riconducendo le relazioni economiche all'interno di una immobile cornice pianificata, ora il concetto di Eurasia assume importanza diversa e più pregnante per le sorti dell'economia mondiale. I territori dell'Asia Centrale e di alcuni Paesi che si affacciano sul Caspio, da periferia economicamente depressa il cui ruolo era fornire risorse energetiche al centro del sistema politico sovietico si sono repentinamente trasformati in aree d'interesse per il mercato internazionale. E potenze come Cina, Stati Uniti e Iran sono ormai pronte a ritagliarsi sfere di influenza e a creare rapporti privilegiati con le realtà statuali sorte sulle ceneri dell'URSS. Che si tratti di un “Nuovo Grande Gioco” non è poi tanto evidente⁴. Per contro, è chiaro che le capacità tecnologiche, industriali e finanziarie schierate dagli Stati Uniti e dalla Cina rappresentano una minaccia per la Russia. Indebolita e ridimensionata dalla propria travagliata

⁴ Lo scenario che caratterizza attualmente il “Nuovo Grande Gioco” è analizzato in A. COOLEY, *The New Great Game in Central Asia. Geopolitics in a Post-Western World*, in “Foreign Affairs”, August 7, 2012 e in L. KLEVEMAN, *The New Great Game: Blood and Oil in Central Asia*, New York, Grove Press, 2004. Sull'intreccio storico che costituisce la trama del “Grande Gioco” è fondamentale la lettura del lavoro di P. HOPKIRK, *Il Grande Gioco*, Milano, Adelphi, 2013.

transizione, solo dagli anni Duemila Mosca ha iniziato a giocare nello spazio centroasiatico con maggiore assertività, prestando attenzione al ruolo svolto sia dal controllo delle risorse e delle infrastrutture energetiche sia dal ripristino dei legami economico-commerciali di un tempo. Rispetto al secolo XIX la partita attuale è assai più complessa, poiché si sta svolgendo su un tavolo di competizione internazionale in cui opera un pluralità di attori terzi – Stati, *International Oil Companies* (IOC's) e gruppi criminali – che praticano una politica estera autonoma, in certi casi addirittura in aperto contrasto con Mosca la quale, per oltre un secolo, era stata l'indiscusso centro di riferimento politico.

Alcuni lavori di questo fascicolo, come quelli di Richard Connolly e di Giuseppe Iannini e Alessandro Galbani, evidenziano come la riconquista del *blizhnee zarubezhe* (vicino estero)⁵ avvenga, da una parte, attraverso la penetrazione di imprese russe che presidiano in modo non concorrenziale produzione e distribuzione di energia, dall'altra perseguendo iniziative di partenariato economico con i vicini asiatici allo scopo di creare un'area che stimoli la circolazione di merci e capitali, aggregando interessi alternativi rispetto a quelli associati a modelli d'integrazione nei quali la Russia occuperebbe invece una posizione marginale. Un ritorno alla proiezione di Mosca verso l'Asia Centrale prende corpo nell'era Putin e può essere considerata la sperimentazione sul campo delle aspirazioni eurasiatiche del *leader* russo e delle dottrine di politica estera e di sicurezza verso Oriente da lui stesso inaugurate⁶. Tali aspirazioni, tuttavia, hanno dovuto fare i conti

⁵ L'espressione *blizhnee zarubezhe* (letteralmente “estero più vicino” o, più correttamente “estero vicino”) è il termine che evoca il complesso delle relazioni tra la Federazione Russa e gli Stati confinanti, nonché gli Stati sorti dalla dissoluzione dell'URSS. Fu utilizzato per la prima volta dal Ministro degli esteri russo Kozyrev nel 1992, quando la Russia cercò, almeno nell'ambito della politica di sicurezza, di riallineare i comportamenti dei nuovi Stati sovrani con il Trattato di Sicurezza Collettivo, nella cornice della Comunità degli Stati Indipendenti (cfr. A. FERRARI, *La Russia e l'Asia centrale: un rapporto recuperato?*, in “Russia e Oltre”, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013).

⁶ Come nota Aldo Ferrari, la vocazione eurasiatica della Russia viene pubblicamente espressa da Putin nel novembre del 2000 alla vigilia di un vertice dell'Asian-Pacific Economic Cooperation (APEC) in cui si individuavano i potenziali vantaggi economici di tale scelta, tra cui la costruzione di “ponti energetici” tra la Russia, il Giappone e la Cina e la cooperazione tecnologica. Cfr. A. FERRARI, *L'Unione Eurasiatica: slogan o progetto strategico?*, ISPI Analysis, n. 149, Gennaio 2013. Nello stesso periodo viene ridefinito il nuovo piano strategico militare che si manifesta nella bozza della Dottrina Militare (poi adottata nel 2000) e nel concetto di Sicurezza Nazionale in cui gli obiettivi strategici del Paese vengono dichiarati in maniera inequivocabile: contribuire ad un sistema internazionale di tipo multipolare e contenere l'influenza straniera nello spazio post-sovietico.

con una realtà non agevole da dominare anche da parte di un polso autoritario. L'arretratezza dell'apparato produttivo russo nell'area siberiana limita infatti la capacità della Russia di esercitare una funzione di traino nei confronti dei vicini e di realizzare così l'obiettivo di privilegiare nel commercio estero la componente asiatica rispetto a quella europea, come messo in evidenza da Connolly.

Per quanto riguarda l'*export* russo verso l'Asia, i principali ostacoli alla possibilità di riorientare i flussi di petrolio e gas verso i grandi consumatori asiatici di energia sono rappresentati dai costi di estrazione e manutenzione dell'industria siberiana, non meno che dalla necessità di effettuare enormi investimenti in infrastrutture di trasporto. Non solo, mentre sul lato delle importazioni la Russia subisce l'invasione di prodotti provenienti dalla Cina e dai Paesi dell'APEC, i legami economici e commerciali continuano a gravitare verso il tradizionale mercato europeo. Il potenziale commerciale della Russia in Asia rimane pertanto condizionato sia dal modello dei costi comparati sia dalla dispersione e dalla bassa qualità delle sue produzioni, non appetibili per i mercati esteri. Anche la struttura delle relazioni finanziarie non indica rilevanti spostamenti a Est dell'economia russa. Come rileva Connolly, la maggior parte dei prestiti bancari erogati da banche estere proviene dall'Europa (Francia, Germania, Olanda e Inghilterra sono tra i primi Paesi con circa il 75%). Altrettanto esigua, del resto, è la quota di investimenti diretti da parte russa. Se si escludono le partite riciclate con il meccanismo del *round tripping*, concludono Iannini e Galbani, Europa e Stati Uniti non hanno rivali.

La gestione putiniana del *Far East* russo ha comunque prodotto un notevole sforzo per rinnovare gli strumenti di intervento e dedicare maggiori risorse allo sviluppo dell'area, come sottolinea Silvana Malle. Per la prima volta, infatti, nuovi organismi e meccanismi procedurali più snelli hanno contribuito a rinnovare in parte i protagonisti del processo decisionale e ad aggirare la corrotta e pesante burocrazia russa. Il ruolo delle piccole e medie imprese e la creazione di zone speciali (*free economic zones*) dotate di un regime favorevole agli investimenti e all'innovazione tecnologica sono stati enfatizzati. Benché la Malle

Nel ridefinire lo *status* russo nella regione Putin ha fatto meno uso di retorica e ha invece insistito su una risorsa efficace: il controllo da parte russa (sia governativo sia di compagnie russe "amiche") delle risorse energetiche e delle infrastrutture per il loro trasporto come strumento di politica estera. Cfr. M. FUMAGALLI, *La dimensione strategica dell'Asia Centrale tra Russia, Usa e Cina*, ISPI Working Paper, n. 18, settembre 2007.

afferma che il successo di questo nuovo corso è controverso, questa politica non può comunque essere liquidata come velleitaria. Il consueto approccio neo-corporativo delle aziende legate allo Stato e una congiuntura avversa per la Russia non hanno finora prodotto risultati apprezzabili, e questo rende incerto anche il progetto di consolidare, proprio con lo sviluppo del *Far East*, quel ponte eurasiatico che dovrebbe collegare l'Europa, la Russia e l'area dell'Asia-Pacifico (APR).

Già dalla creazione della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI), di fatto all'indomani del crollo del regime comunista, la Russia si era impegnata in molteplici tentativi volti a costituire partenariati di vario tipo, dal commercio alla sicurezza, il cui obiettivo finale appariva un ritorno all'integrazione economica e politica. Diffidenze e rivalità reciproche, determinate da interessi divergenti e pressioni esterne, hanno tuttavia reso precarie tali esperienze, ridimensionandone gli scopi originari⁷. La stessa Unione Economica Eurasiatica, un accordo che doveva costituire l'approdo finale di un pluriennale percorso di aggregazione tra Paesi europei e asiatici, un tempo membri dell'Unione Sovietica, sta attraversando una fase negoziale assai delicata. Allarmati dal crollo del rublo, il Kazakistan e la Bielorussia, Paesi che nel 2010 avevano inaugurato insieme alla Russia l'Unione Doganale Eurasiatica, hanno iniziato ad attuare ambigue manovre dilatorie, mentre Armenia e Kirghizistan hanno dato segnali piuttosto espliciti di disimpegno. L'accusa lanciata alla Russia nel 2012 dall'allora Segretario di Stato americano Hillary Clinton di perseguire una politica di *risovietizzazione* sembra essersi tramutata in un presagio nefasto che blocca l'ormai decennale tentativo da parte di Mosca di opporsi alla perdita della propria influenza in Europa e nel Vicino Oriente.

Tuttavia gli ostacoli verso una maggiore integrazione dello spazio geopolitico eurasiatico non sono solo di natura politica. Fattori strutturali collegati agli squilibri economici fra gli Stati e gli irrisolti problemi economici e politici dell'area (Natalizia, Frappi), aggravati dalle tensioni con Stati Uniti ed Europa, impediscono di completare un assetto che per ora funziona, e imperfettamente, come semplice unione doganale (Iannini e Galbani). La struttura asimmetrica dell'interscambio nell'area – la Russia fornisce *commodities* di non elevata

⁷ Per un'analisi dettagliata della recente storia della geopolitica dell'Asia Centrale e del ruolo degli Stati Uniti cfr. J. MANKOFF, *The United States and Central Asia after 2014*, Washington D.C., CSIS, 2013. Sulle iniziative di integrazione economica eurasiatica si soffermano gli interventi di G. IANNINI e A. GALBANI e di R. CONNOLLY in questo fascicolo.

qualità mentre gli altri Paesi forniscono soprattutto materie prime e prodotti dell'agricoltura industriale – replica in qualche modo il modello “centro-periferia” e inibisce la diversificazione produttiva dei Paesi centroasiatici. L'armonizzazione della struttura doganale comune, poi, ha portato verso l'allineamento alle tariffe russe, determinando effetti distorsivi nei flussi commerciali. Nonostante le difficoltà di rilevazione, la nuova cornice tariffaria sembra avere privilegiato le merci provenienti dalla Russia, anche quando di contenuto e qualità meno elevati, senza tuttavia determinare effetti diffusi ed equamente distribuiti di *trade diversion* e *trade creation*.

Il vero nodo delle contraddizioni di un'Eurasia economicamente unita risiede tuttavia nella debolezza del Paese *leader*, il quale non è ancora in grado di esercitare un ruolo economico trainante né di fornire dei modelli istituzionali di riferimento in vista della modernizzazione dell'intera Unione. Inoltre, il timore di un eventuale crollo del rublo e delle relative ripercussioni sulle condizioni monetarie della Russia e del suo sistema bancario, che trascinerrebbero gli Stati dell'Asia Centrale in una spirale negativa, rappresenta un forte deterrente rispetto a una più convinta adesione al progetto di integrazione. L'incertezza nei confronti dell'ingombrante *partner* russo, del resto, spiega la crescente attenzione che molti dei Paesi analizzati nel volume stanno indirizzando verso le economie asiatiche – prima fra tutte la Cina, ma anche la Corea del Sud – dove il bisogno di capitali dei Paesi ex-sovietici trova un solido punto di contatto nei bisogni energetici e di materie prime strategiche delle seconde: si pensi ai casi dell'uranio e delle pietre rare, menzionate da Fiori e Passeri nel loro contributo. A sua volta la stessa Russia, ha cercato di mantenere il proprio ruolo *pivotale* e di riannodare le relazioni sia con la Cina sia con la Turchia (Frappi), mostrandosi potenza aperta alle opzioni che il sistema internazionale offre rispetto all'Europa sia a Oriente sia ad Occidente. In questo processo, il cui punto di approdo è una maggiore interdipendenza tra i due grandi attori della regione, Russia e Cina, e i territori dell'Asia Centrale, accanto alle questioni di ordine politico non vanno comunque trascurate quelle di carattere tecnico le cui implicazioni, talora, sono altrettanto ampie. Secondo un approccio olistico alla sicurezza, infatti, le dimensioni militare e politica di queste *issues* si intrecciano inoltre con aspetti quali *environmental security* e *human security*, come si evince dall'intervento di Giovanni Cordini, il quale evidenzia alcuni dei rischi indiretti collegati all'implementazione dei principali progetti di integrazione economica ed energetica in corso in Asia Centrale.

Nonostante il clima di amicizia inaugurato da Putin, in un contesto e con attori per molti versi mutati rispetto alla Guerra fredda, i dubbi sulla solidità del legame tra Mosca e Pechino rimangono, così come le incertezze rispetto agli esiti di lungo periodo delle dinamiche di potere e di interessi che coinvolgono l'Asia Centrale dove politiche di impronta "sultanistica", conflitti interetnici e competizione energetica si intrecciano in un quadro di volatilità dei confini sia terrestri sia marittimi: si pensi al caso del Caspio analizzato in questa sede da Marco Valigi e Francesco Marino. In un tale contesto le relazioni russo-cinesi rappresentano un vero e proprio *puzzle* sul cui significato gli analisti danno interpretazioni molto spesso opposte. Il bilancio dei vantaggi, degli svantaggi e delle eventuali ricadute sul sistema internazionale di tale avvicinamento è assai incerto, e anche la letteratura sul tema è delle più variegata. In estrema sintesi, gli approcci più diffusi sono numerosi. Il primo, per così dire partigiano, vede vantaggi per uno dei due attori. Un altro, che potremmo definire bilanciato, ritiene invece che i vantaggi tenderebbero a essere equamente distribuiti. Altri vede nel sodalizio russo-cinese una minaccia per la democrazia e la pace mondiale, auspicando di conseguenza una più energica risposta della superpotenza americana⁸. Altri ancora lo ritiene un legame tra nazioni comunque deboli rispetto ai Paesi occidentali e soprattutto rispetto agli Stati Uniti. La Russia sembra infatti incapace di disfarsi completamente del retaggio industriale sovietico, mentre la Cina, ormai non più in grado di replicare i ritmi di crescita del passato, non appare certo un campione di innovazione tecnologica. Altri, infine, guarda al riavvicinamento tra questi due giganti come a un'astuta mossa che consolida la posizione della Cina nello scenario asiatico, soprattutto nei rapporti con i Paesi petroliferi dell'Asia Centrale. Intrattenere relazioni amichevoli con Mosca è infatti una precondizione per garantirsi la possibilità di una penetrazione sempre più profonda in quell'area.

Anche Axel Berkofsky, nel suo contributo, sembra aderire a tale impostazione quando sottolinea la fragilità di un rapporto che comunque non preclude alla Cina alcun dialogo diplomatico e commerciale con gli Stati Uniti né con gli altri *partner* con cui intrattiene intense relazioni. D'altro canto va anche detto, come sottolinea la Malle, che la rilevanza degli accordi tra Russia e Cina, soprattutto in materia di

⁸ Tale visione è sostenuta in modo palesemente partigiano in D. E. SCHOEN, M. KAYLAN, *The Russia-China Axis, The New Cold War and America's Crisis of Leadership*, New York-London, Encounter Books, 2014.

energia e di investimenti infrastrutturali, non è limitata ai due Paesi direttamente coinvolti. L'analista Dimitri Trenin ha definito Putin «*champion of the Westphalian tradition in international relations*»⁹. Tuttavia, con altrettanta energia ha sottolineato come la proiezione di potere russa sia negativamente condizionata dalla sua debolezza economica: una tesi ben nota ai teorici che hanno investigato le basi del potere¹⁰. Tra i due Paesi la Cina vanta una posizione dominante sul piano economico, e tuttavia non ha ancora raggiunto livelli di *performance* analoghi su quello militare: il *trend*, comunque, appare crescente. Per Mosca, invece, il comparto militare appare ancora uno strumento capace di tenere a bada i vicini e spaventare l'Occidente. Sul versante economico, tuttavia, Mosca appare relegata al ruolo di potenza regionale e in entrambi i casi il *trend* appare negativo. La bilancia sembra quindi pendere a favore dello Stato asiatico e le sfide che si collocano ai confini dell'impero sembra possano essere vinte solo se la terra degli zar saprà lasciarsi alle spalle gran parte della propria tradizione autocratica e mobilitare la società russa secondo modalità rinnovate. Le relazioni presenti e future fra questi due grandi Paesi, è bene tenerlo a mente, vanno comunque lette alla luce di un percorso storico in cui momenti conflittuali si alternano ad altri pacifici lungo un confine sterminato in cui entrambi hanno cercato ostinatamente di affermare la propria sovranità. Sandro Bordone si sofferma su questo complesso passato storico che inizia nel XIV secolo quando la Russia, affrancatasi dal dominio mongolo, avrebbe iniziato la propria espansione verso la Siberia. Benchè, dopo la Seconda Guerra Mondiale, i due campioni del comunismo fossero approdati a una sorta di convivenza, molti erano i fattori di tensione e i problemi irrisolti: un solco culturale e politico tuttora evidente tra due Paesi, i cui interessi militari e geostrategici si intrecciano in uno scenario internazionale vieppiù complesso.

Al di là di ogni considerazione sulle eredità lasciate dalla storia, ma anche di ogni valutazione sulla bilancia degli interessi e sulla geografia delle aree di influenza le quali, forse in modo un po' superficia-

⁹ Nei suoi numerosi interventi nel sito di "Carnegie Moscow Center" (<http://carnegie.ru/?lang=en>) D.Trenin si sofferma periodicamente sulla politica internazionale della Russia e, nel caso delle relazioni con la Cina, sottolinea come i molteplici fattori di debolezza, fra cui *in primis* quello della sua economia, ne condizionano il risultato. In particolare cfr. D. TRENIN, *Russia's Great-Power Problem*, Carnegie Moscow Center, October 28, 2014, <http://carnegie.ru/2014/10/28/russia-s-great-power-problem/hsxm>

¹⁰ Si rinvia a D. HUME WRONG, *Power: Its Forms, Bases, and Uses*, New York, Harper & Row, 1979; M. STOPPINO, *Potere e teoria politica*, op. cit.

le, tendono a leggere i fatti della politica internazionale come mosse su una scacchiera, è opportuno richiamare la tesi di Henry Kissinger¹¹ secondo il quale «*In Asia, far more than in Europe [...] the maxims of the Westphalian model of international order find their contemporary expression including doctrines since questioned by many in the West as excessively focused on the national interest or insufficiently protective of human rights*».

¹¹ La letteratura, soprattutto in lingua inglese, su Henry Kissinger è vastissima. Per farsi un'idea di alcuni aspetti cruciali del suo pensiero in rapporto al tema dell'equilibrio di potenza si rinvia a M. J. SMITH, *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1986; M. VALIGI, *Storia delle civiltà, politica internazionale e diplomazia durante la guerra fredda: il caso di Henry Kissinger*, in "Rivista di Politica", n. 4, 2012; e Clemens von Metternich e Henry Kissinger: un confronto a distanza, in "Il Politico", n.1, 2009.

MILITANT RUSSIA MOVING TO THE EAST

di Silvana Malle

Introduction

In the early 2000s Russia's Eastern approach was limited to improving the economic relations with post-WTO entry fast-growing China. The ambition to provide a bridge between Europe and China was supported by rapid growth in Russia as well. Speed was not a priority and resources were to move "gradually" in support of development and growth of Russia's Asian bordering territories.

In the aftermath of developments in Ukraine and cooling relations with the West, Russia's self-perception, international strategies and outlook are undergoing profound changes. Under the effect of sanctions, leadership and policies have reacted becoming defiant. Focus on national identity-building replaces the integration policies hoped for from entry into the WTO. Under perceived threats to security, a militant Russia is emerging that commands support from nation-wide forces. Moving eastwards also means moving farther from modern Russia. In this context the paper enquires as to which type of systemic changes are needed – and/or emerge – in support of Russia's eastward-looking strategies.

Russia is afraid of being isolated. Frenetic efforts to establish trade agreements primarily with China and eventually broadening free trade areas (FTA) to Asian countries beyond China are being put in place. Such efforts are driven not only by the expectation of economic benefits but also by geopolitical concerns and challenges. The pace, nature and scope of moving towards Asia have been profoundly affected. The

idea of Russia bridging West and East is over. Moving eastwards entails nowadays a 180° turn away from Europe, an unwelcome divorce with which Russia will have to cope for a while.

The Eastern shift has become pressing while resources are shrinking. Russia cannot leave uncovered her western flank. Costs are increasing while the economy is failing. Shortage of resources bears both organizational and economic consequences. The state needs support from businesses, both state and private companies and a motivated workforce. But all demand help from the state. Under pressure to deliver, government policies are likely to prioritize cooperation instead of competition, manual management instead of market incentives, price- and eventually, capital- controls instead of liberalization. One can expect negative consequences: increased scarcity of goods and capital, price hikes and macroeconomic imbalances.

Will this foster a deeper pro-business reform approach, as urged by few in Russia, or, on the contrary, heavier state guidance that would be in line with past legacies and the ethos of the Russian nation? Which chances has the combination of de-regulation and tax incentives to enter into force in 2015 to help the Russia's Far East to take off? These policies are publicized as a liberal approach to development. But organizational features in support of the accelerated development of the Russia's Far East and the mindset of people in charge suggest that an economic construct is taking shape whose paradigms are those of guided neo-corporatism.

1. *Russia moving eastwards*

Russia's interest in the Asian Pacific region (APR) and China in particular has been increasing over the past decade. Attempts to deepen investment and trade relations are becoming much more visible in the context of geopolitical tensions arising from developments in Ukraine and Russia's questionable policies at her western borders.

From the economic point of view it is not surprising that the APR attracts Russia's attention for the volume and growth of GDP. The region comprises 44 percent of global GDP (estimated at PPP, whilst by USD (undervalued) exchange rates it would fall to 33 percent: a still remarkable share of the global economy) versus a total share of 39 percent between North America and Advanced Europe; and within the APR China counts for 45 percent while India and Japan combined

make up almost one third¹. Impressive (above 10 percent) growth in China after entry into the WTO in 2001 stimulates government and state companies to try reap some benefits for the development of the Far East – a territory that desperately continues lagging behind Russia’s average economic growth despite its wealth of resources. From 2000 to 2010 Chinese average annual GDP growth was about 10 per cent entailing about 160 percent growth in GDP per capita and about 103 per cent increase in consumption per capita as proudly reported by the Chinese press². Among the BRICS (Brazil, Russia, India, China, South Africa) only Russia, albeit with less robust GDP growth, compares to China for remarkable rates of increase in consumption. At the beginning of the 21st century the two large economies were booming, geographically face to face, with obvious complementarities (natural resources versus manufacturing, labour shortage versus plenty of workforce) to be exploited for mutual benefits. While average two-digit percent GDP growth ensured China the doubling of her GDP in 7 years, Russia with her about 7 percent GDP growth (attained from 2000 to 2007) was looking to double her GDP in 10 years. The international financial crisis in 2008 interrupted the Russian virtuous path. Its reversal came as a shock to Russia (with a fall of -7.8 percent GDP in 2009) whilst the Chinese economy slowed down but not dramatically (+ 8.7 percent)³. The economic rebound (with 2011-2012 GDP growth at 4.5 – 4.3 percent) after the worst peak of the crisis in 2009 looked promising, although well below the achievements of the early 2000s, and – as it turned out from the second half of 2013 – unsustainable.

All in all, in trying to assess the paradigms of Russia’s shift eastward, more surprising perhaps is Russia’s slow awakening to the challenges of robust recovery in the entire Asian continent whose economies picked up in the early 2000s, only a few years after the devastating financial crisis that had struck the Asian Tigers in 1997 affecting, by contagion, also growth in the surrounding countries, including Russia. It took some fifteen years for Russia to grasp the implications of novelties in the unfolding of the world economy. That

¹ BARCLAYS ECONOMIC MONITORING, Asia-Pacific Macro Themes, January 2015, <https://live.barcap.com/PRC/servlets/dv.search?CONTENTPUBID=FC2101193&bclink=decode>

² J. ROSS, *An awesome decade of growth- and fallacy*, http://www.china.org.cn/opinion/2012-08/03/content_26114793.htm, accessed 3 August 2012.

³ http://news.xinhuanet.com/english2010/business/2010-01/21/c_13145167.htm, accessed 21 January 2010.

the share of APR in world trade had reached 37 percent in 2014 and for the first time the volume of trade within the area had surpassed that with the rest of the world was evoked by Putin with some astonishment⁴. At the meeting of the APR (in Russian: *Aziatsko-tikhookeanskoe ekonomicheskoe sotrudnichestvo* = ATEs) on 10 November 2014 Putin asserted that the Russia Federation's trade with the region was set to increase in a few years from the current 26 percent to 40 percent of total Russia trade⁵.

The Russian authorities were also slow to appreciate the economic potential of China separated from Russia by 1,400 km of borders, and its possible advantages. Despite China's tremendous growth commercial relations developed very slowly. China accounted for 6 percent of Russia's total trade in 2005; 7.3 percent in 2007; 8.4 percent in 2009. In 2012 total trade with China was still as low as 87.5 bn USD (10.5 percent of the total)⁶. During his visit to China (in spring 2014) Putin reiterated the government's intention to bring total trade with China up to 100 bn USD by 2015 and 200 bn USD by 2020⁷. The goal is remarkable even if it is still about half the total merchandise trade with the EU that in 2013 was estimated at about 396 bn USD (325,9 bn Euros)⁸.

With evolving economic projections, foreign policy ambitions started also to be adjusted to match the re-orientation to the East. It is striking, particularly in the light of past history's inertia and/or coolness, that plans to deepen APR economic relations were expressed in 2014 by Russian authorities in a clearly more decisive, "militant", form than in the past⁹. Putin stressed the strategic, overriding nature of mutual relations with APR, their utmost importance for the development of Siberia and the Far East and Russia's interest in investment from the region. He also stressed the value of jointly agreed rules of the game

⁴ <http://kremlin.ru/news/46997>, accessed 11 November 2014.

⁵ <http://www.kremlin.ru/news/46988>, accessed November 10 2014.

⁶ See T. SIDORENKO, *The Scope of Economic Cooperation between Russia and China and Future Prospects*, in "Problemas del Desarrollo", vol. 45, n. 176, January-March 2014, accessed 30 December 2014, http://www.probdes.iiec.unam.mx/en/revistas/v45n176/body/v45n176a2_1.php

⁷ See D. A. MEDVEDEV in <http://ria.ru/economy/20141014/1028224348.html>, accessed 14 October 2014 and <http://www.utro.ru/peredovica/>, accessed 31 July 2014.

⁸ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>, accessed 30 December 2014.

⁹ To compare with previous steps and approach, see S. MALLE, J. COOPER, *The pendulum moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and security issues*, in "Journal of Eurasian Studies", vol. 5, Issue 1, January 2014, pp. 21-38.

within APR's architecture compared to the methods of economic political and coercive pressure exerted by certain unnamed countries. While the focus on the APR fell primarily on economic advantages, China was singled out also as a special partner in foreign economic policy, underscoring the coincidence of interests between the two countries¹⁰. This point had been earlier stressed by Naryshkin, the head of the state Duma, at his meeting with Chinese authorities, pushing for strong coordination in foreign policy as a necessary "deterrent" against western policies – primarily those of America – the geopolitical interests of which, he claimed, were at the root of destabilization and vast human losses in different parts of the world¹¹.

Linkages between economic strategies and efforts to establish new political alliances can also be observed in Russia's intensive international networking with a number of Asian countries whose sympathies for the "West" fade under the erosion of frayed past alliances or are being made precarious by the impact of geopolitical tensions in surrounding areas. High level meetings have been scheduled not only to take place in China, but also in India, Turkey¹², Vietnam, South Korea, Japan and other countries providing for the stipulation of memoranda, the scope of which range from commercial deals and logistics, to the coordination of foreign policies¹³.

On 12 November 2013 Putin visited Vietnam, a visit preceded by two and half years of negotiations aimed at stipulating FTA agreements. Emphasis was put on growing trade – indeed almost insignificant for Russia at \$3,7 bn in 2012 but set to grow to \$7 bn in 2015 and \$10 bn in 2020 – and on \$2 bn of Russian investment in some 90 projects, apart from energy/crude/oil refinery the importance of which has been steadily increasing though no figures were made public¹⁴. Russia has not renounced the use of energy as a lure and potential blackmail de-

¹⁰ Putin's press conference <http://www.kremlin.ru/news/46972>, 6 November 2014.

¹¹ <http://www.eastrussia.ru/news/4302/>, 14 October 2014.

¹² While Turkey, owing to its Istanbul appendix in Europe and NATO membership, is ranked as a rule, among European countries geopolitical ingenuities can hardly conceal its Asian roots and independent policy in the Middle East.

¹³ http://www.vedomosti.ru/politics/news/18619451/za-neftyu-vo-vetnam?from=newsletter-editor-choice&utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=editor-choice, 12 November 2013.

¹⁴ http://www.vedomosti.ru/politics/news/18619451/za-neftyu-vo-vetnam?from=newsletter-editor-choice&utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=editor-choice, 12 November 2013.

pending on circumstances. Russia plans to sell to Vietnam LNG (Liquefied Natural Gas) from the Russian Far East. Two joint ventures are already active in Russia: RUSV'ETPETRO and GAZPROMV'ET. Furthermore, ROSATOM will build the first atomic energy plant in the province of Ninh Thuan where the first energy compounds should be ready by 2023-24. Plans to jointly build centres of atomic energy and technology are being discussed. Other initiatives, at an initial but evolving stage, concern the utilization of GLONASS for space research, aviation and railways, machine building and banking¹⁵. About a year later, in November 2014 Russia and Vietnam signed an agreement concerning the creation of a joint venture between GAZPROM neft' and PETROVIETNAM for the exploitation of the Dolgin oilfield¹⁶.

After Vietnam, on 13 November 2014, Putin visited South Korea, where the "activation" of military cooperation was also discussed together with the implementation of commercial deals aimed at transforming Russian agriculture extensive exploitation into an intensive one, thanks to the adoption of South Korean technology, automation and innovation in the field¹⁷.

Undoubtedly, nowadays economically weakened Russia is far more interested in strengthening economic relations with China than dispersing efforts with other Asian countries whose trade and investment volume will take time to develop to impact positively on Russia's growth. At the same time, China's potential is perceived by Russians with some anxiety that may explain efforts at developing a more diversified networking of economic and foreign policy agreements. For example, China's proposal to set up a large free economic zone encompassing Russian Far East and Northern China encountered mixed reactions among Russians¹⁸. While China is interested in developing Russia's agriculture employing its own workforce and traditional technology, it has been argued, Russia should seek modern agricultural techniques from either South Korea or Japan, while trying to secure Chinese manpower and funding for the exploitation of electrical energy, coal extraction, aviation building and equipment production, as

¹⁵ <http://top.rbc.ru/economics/11/11/2013/887810.shtml?print>, 11 November 2013.

¹⁶ <http://www.kommersant.ru/doc/2618967>

¹⁷ http://www.vedomosti.ru/politics/news/18619451/za-neftyu-vo-vetnam?from=newsletter-editor-choice&utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=editor-choice, 12 November 2013. See also <http://www.avgfund.com/Визит-в-Южную-Корею/>, 13 November 2013.

¹⁸ <http://www.gazeta.ru/business/2014/05/24/6046385.shtml>, 24 May 2014.

the opening of formerly inaccessible strategic sectors (gas, oil, copper, harbours, etc.) to Chinese investments suggests¹⁹. Whether, as called into question by Kyle Wilson, those are appealing enough to attract Chinese investments remains to be seen²⁰. Demand for resources from China is bound to increase. There, Russia and the Russian Far East, thanks to proximity, have an advantage although effective access to resources, transport, infrastructure, business regulations will have to adjust to foreign investors' expectations. Not an easy question, as discussed in the second part of this paper.

Pending momentous steps needed to accelerate the Far East's development, some 38 deals have already be concluded with China, most at a stage of memoranda of intent, the importance of which for both countries, however, cannot be underestimated. In the view of the author, this breakthrough in Russia/China relations needs to be assessed with a view to perceived long-term economic and geopolitical benefits rather than short-term commercial gains or smokescreens. First of all, commercial deals (banking, construction, hydro-electrical power) signed by Chinese and Russian authorities on 9 November 2014 on the occasion of Putin's visit to Beijing will need to start to be effective in support of the major (strategic and effective) deal on gas²¹. This deal matches Russia's primary interest in finding a more secure market for oil and gas than what nowadays the European market offers. The much discussed gas deal with China signed in May 2014 represents, from this point of view, a tremendous step forward in her eastern strategy no matter its cost/price details and related speculations on futures²². For Putin, it represents a breakthrough for the diversification of energy markets. The entire investment for the delivery of 38 bn cubic meters gas per year for 30 years has been estimated at \$400 bn. The investment entails not only delivery but also gas chemistry, a helium plant,

¹⁹ See A. LUKIN, *Why the Russian Far East is so Important to China*, http://www.huffingtonpost.com/artiom-lukin/russian-far-east-china_b_6452618.html, accessed 12 January 2015.

²⁰ K. WILSON, *Sino Russian relations under Putin – a Great Leap Forward?*, Harry Rigby Seminar n. 3, ANUCES 19 November 2014 (unpublished paper).

²¹ http://news.kremlin.ru/ref_notes/4776, accessed 9 November 2014.

²² Those have been dissected by abundant expert- and non-literature. See, for example, *Rossija budet prodavat' gaz. Kitaiu s minimal'noi rentabel'nosti*, <http://top.rbc.ru/economics/21/05/2014/925291>, 21 May 2014; W. RODKIEVICZ, *Putin in Shanghai: a strategic partnership on Chinese terms*, OSW, 21 May 2014, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-05-21/putin-shanghai-a-strategic-partnership-chinese-terms>; A. BAYER, *Russia will regret its gas deal with China*, in "The Moscow Times", 25 May 2014.

new enterprises, new infrastructure and thousands of highly skilled jobs to the advantage, according to Russian authorities, not only of contractors but also of local powers and branches, particularly in the Far East. The deal between GAZPROM and CNPC (China National Petroleum Corporation) was announced at an estimated cost of \$55 bn of which some \$25 bn should be charged to China²³. China kept her promise. In fact, on October 13, 2014 together with the signing of some 30 agreements by China and Russia, a currency swap of 150 bn yuan (\$24.5 bn) was approved to be used by Russia to issue bonds in yuan to finance the new Power of Siberia (Sila Sibiri) pipeline²⁴. The construction of the 3,200km Sila Sibiri pipeline for the transportation of Russian gas from Chayanda and Kovitka fields to China has already started and is expected to be operational by 2019-20²⁵. At the same time discussions are taking place concerning the implementation of the Altai pipeline for 30 bn cubic meters of gas per year that, after construction of two additional pipelines' sections, should allow for up to 100 bn cubic meters a year²⁶. Considering that diversification of oil and gas supply was an existential topic of discussion in both the EU and Russia, one may concede that Russia has been faster in moving out of EU-dependency.

The same pursuit is also at the root of the gas deal with Turkey. As announced by Putin in Ankara by end-2014, Russia had decided to abandon the South Stream project after Bulgaria's withdrawal earlier agreements and fatigue from the long-standing Russia vs EU stalemate on management and control. By dropping the South Stream project a defiant Russia turned to Turkey. The oil deal, still to be finalized, entails – first – the expansion of gas supply through the existing Blue Stream pipeline by 3 bn cubic meters, and secondly the building of additional pipelines. A second Blue Stream should have the capacity of the abandoned South Stream, i.e. 63 bn cubic meters of which 14 bn cubic meters should be delivered to Turkey and the rest stored at the borders of Turkey and Greece to be eventually re-directed to European customers by ad hoc agreements on pipelines and terms of

²³ <http://ria.ru/economy/20140521/1008710605.html>, 21 May 2014. For a comprehensive and perspective discussion of this deal see M. BRADSHAW, *Russia's Energy Shift to the East: Should Europe be Worried?*, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=184112>, 9 October 2014.

²⁴ See M. SKALAMERA, *Putin's Asia Strategy for 2015*, The National Bureau of Asian Research, 16 December 2014, <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=505>

²⁵ http://www.ng.ru/economics/2014-12-30/4_syberia.html, 30 December 2014.

²⁶ <http://ria.ru/economy/20141013/1028109074.html>, 13 October 2014.

trade. Putin challenged European customers to deal with Turkey for delivery, defining Turkey a “strategic partner” to whom price rebates could be applied²⁷. Unsurprisingly, this initiative, examined from the commercial side only, has also been lambasted by critics as unrealistic and costly²⁸. In a short to medium run it might. But over a long run its effects, including foreign policy developments, could be surprising. Thus, perhaps, better be cautious than outright dismissive. One fact is certain: the EU was caught by surprise by the deal with Turkey, and it was not a pleasant one²⁹.

The significance of largely unexpected oil deals arranged under the pressure of sanctions and a surrounding hostile climate must be assessed as part of the effort to insulate the country from the effects of international shocks and secure more stable economic and political relations. But diversification – out of European constraints and collateral pressures – was also pursued in the past through a number of initiatives. From this perspective, it is worth noting the progress achieved and continuously pursued to broaden the Asian Free Trade Area (FTA) agreements³⁰, beyond those initially aimed at CIS countries not in the pursuit of geopolitical revanchism (an unaffordable very costly operation post-90s Russia never considered) but as the effort to reap some benefits from surviving commonalities in language, bureaucratic and commercial practice and, why not, the FSU’s frames of mind. Steps to strengthen the CIS – the Commonwealth of Independent States Organisation that emerged after the disintegration of the Soviet Union – accelerated after the 2008 crisis leading to the creation of a CIS Free Trade Area (FTA) whose Treaty was signed on 18 October 2011. Due to its cooperation framework and origin, the CIS FTA Treaty does not impose compelling duties and schedules on its members. But membership could be seen, in the absence of irreversible controver-

²⁷ <http://www.vestifinance.ru/articles/50124>, 1 December 2014. See also O. SAMOFALOVA, *Vse, proekt zakryt*, <http://www.vz.ru/economy/2014/12/1/718043.htm>, 1 December 2014. Compared to a promised 6 percent reduction on prices, however, Turkey immediately asked for further rebates, <http://www.interfax.ru/world/412288>.

²⁸ See BLOOMBERG, *Two Pipelines*, <http://www.bloomberg.com/news/2014-12-09/putin-plan-to-ship-gas-to-europe-via-turkey-seen-as-unrealistic.html>.

²⁹ See C. WEAFFER, *South Stream Cancellation Hits Europe Hardest*, in “The Moscow Times”, 4 December 2014, <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/south-stream-cancellation-hits-europe-hardest/512581.html>.

³⁰ See *Evraziiskii ekonomicheskii soiuz. Voprosy I otvety. Tsifry I fakty*, pp. 35-37, http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/eaes_voprosy_otvety.pdf, accessed 15 January 2015.

sies, as a hallway to a stringent rule-abiding customs union such as the ECU (Eurasian Customs Union) modelled on the European Union. The ECU was put in place in 2010 by Russia, Belarus and Kazakhstan with the aim of later forming a supra-national body – the Eurasian Union. It was joined by Armenia in 2014 just in time to become a member of the Eurasian Economic Union, which entered into force on 1 January 2015, on an equal footing with the other three members³¹. Whether the CIS FTA now remains a priority for Russia compared to her frantic framing of defensive long-term alliances with more reliable extra-CIS countries on an even economic footing is open to debate. Different costs-benefits are attached to each option.

Member states of the CIS FTA are Russia, Ukraine, Belarus, Uzbekistan, Moldova, Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan. Some countries took time to complete the procedures for membership. But all in all, ratification was completed by most in 2012 and postponed to end-2013 by Kyrgyzstan and Uzbekistan alone. The Russian Federation Council ratified the Treaty on 28 March 2012 and the procedures were completed by 18 April 2012³². Ukraine joined on 21 August 2012 and apparently is still on board³³. Tajikistan is not yet included among members (at the time of this writing) though was expected to com-

³¹ On the process of formation and regulatory provisions of ECU and steps taken for the formation of the Eurasian Economic Union, see R. DRAGNEVA, K. WOLCZUK (eds.), *Eurasian Economic Integration. Law, Policy and Politics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, and, in particular, concerning Russia's approach to CIS economic integration, the chapter by J. COOPER, *Russia and the Eurasian Customs Union*, pp. 81-99. On Armenia's temporary reservations on tariffs for some goods, see <http://www.mk.ru/politics/2015/01/02/armeniya-voshla-v-eaes-i-budet-dobivatsya-peresmotra-obyazatelstv-v-vto.html>.

³² <http://top.rbc.ru/economics/28/03/2012/643742.shtml>, 28 March 2012.

³³ In September 2013 Viktor Suslov, the Ukraine's representative in the Organisation, stressed the advantages to Ukraine from trading free of duty in the area. See <http://www.e-cis.info/news.php?id=6596>. With the political turmoil and a new leadership, it is unclear whether Ukraine may wish to remain a member and/or may be induced by other members or internal pressures to recede from membership. A bill for suspension of CIS membership signed by Ukraine on 8 December 1991 has been presented for discussion at the Parliament in October 2014. See <http://www.rusnovosti.ru/news/346207/>; but the fate of membership in recession from the FTA seems to be more complicated. According to Evgenii Vinokurov, losses from accession to the Association Agreement (AA) with the EU that would entail losing the benefits of the FTA and the potential benefits from joining (in alternative) the Economic Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan could amount to \$33 bn, almost 20 percent of the country GDP in 2013. See <http://ria.ru/world/20140626/1013616592.html>, accessed 26 September 2014. The implementation of the EU AA with Ukraine has been postponed to end-2015, <http://www.interfax.ru/world/399320>, and remains cloudy.

plete the ratification procedures by May 2014³⁴. Russia's decision to write off most of the foreign debt owed by poor and to a large extent economically and politically unreliable partners such as Kyrgyzstan and Uzbekistan – \$489 mn and \$865 mn respectively – gives evidence of the rather modest price Russia is prepared to bear to lure them into sustainable commercial partnership and uncertain military alliances. By world evidence, longstanding debts are unlike to ever be paid³⁵. Thus, there may not be an alternative to simple write them off. But by forgiving 90 percent of Cuba's debt (about \$32 bn) in concomitance with Putin's visit to Cuba³⁶, Russia's preference in trying to forge new alliances was made clear.

Efforts to attract other countries into CIS FTA are also pursued by Kazakhstan. On 2 December 2014 President Nazarbaev invited Turkmenistan to join the FTA³⁷. Interestingly, however, the real novelty is not whether and how many, by and large broke, FSU countries may be lured by Russia into the CIS FTA (apparently still a thrilling concern for some observers) but how many non-CIS countries could be interested in FTA agreements with Russia and her potentially larger market in which fast growing Kazakhstan may also be expected to play an increasingly attractive role.

Whether out of necessity or virtue – or both – Russia is nowadays making serious attempts at luring non-CIS countries into the FTA agreements possibly opening to non-Asian countries³⁸. Vietnam is listed as near-future member in 2015. Egypt is reported as a possible member by end-2015. That Turkey could also be even interested in joining the existing and binding ECU (see above) was evoked by Nazarbaev at the meeting of the Supreme Eurasian Economic Council in Minsk in October 2013³⁹. There have been manifestations of interest from

³⁴ <http://www.e-cis.info/zst.php>, accessed 6 December 2015.

³⁵ Debt relief by international creditors is often linked to policy improvement with uncertain results. See IMF, *Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiative*, Factsheet, 30 September 2014, <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/hipc.pdf>.

³⁶ See <http://www.bloomberg.com/news/2014-07-11/russia-writes-off-90-of-cuba-debt-as-putin-meets-castros.html>, accessed 7 November 2014.

³⁷ <http://www.e-cis.info/news.php?id=11126>, 2 December 2014.

³⁸ With the creation of the Eurasian Economic Union interest to join this organisation may prevail among countries previously attracted by the FTA's opportunities.

³⁹ See <http://asbarez.com/115369/kazakh-leader-suggests-turkish-membership-in-customs-union/>, accessed 24 October 2013. For the tentative approaches followed by Russia, see <http://rt.com/business/174316-turkey-russia-customs-union/>, 21 July 2014.

New Zealand, Chile, Israel, Tunisia and, more importantly, India for which a working group has been established⁴⁰. Despite their size, the total volume of Russian-Indian trade is low at about \$10 bn. Plans to lift inter-trade to \$20 bn are being considered, with Russia supplying equipment, transport, precious metals and chemical output and India foodstuffs, pharmaceuticals and chemical products. Strong ties in the field of weaponry dating back to the Soviet Union still feed a robust arms trade with India that accounts for 30 percent of the total Russian exports. Quite promising are deals on atomic energy successfully pursued by ROSATOM⁴¹. With a low amount of \$3,5 bn of investments in Russia but a relatively well developed banking sector, India could become an important trade and investment partner for Russia. Cooler feelings *vis-à-vis* well established trade partners could turn to be favourable to Russia⁴². But one should note that both countries start from a very low share of commercial transactions (0.9 of total trade for Russia versus 0.8 for India)⁴³ which hint at unfavorable complementarities and altogether difficult business relations. Linguistic legacies do not help either. Likewise in building relations with China, Russia might have to concede comparatively more in order to shape sustainable trade relations⁴⁴. Securing profitable foreign relations with China and other recognized or aspirant global players will need patient and skillful networking that only a reliable “facilitator” may command. It is also worth noting that Russian commercial and foreign policy initiatives in the APR occur in a context that is far from “pacific” as recurrent quarrels concerning fishing and oil drilling (together with aggressive Chinese behavior in contested waters) show⁴⁵. Similar problems are bound to emerge among the Central Asian countries regarding water and border disputes. If Russia aims at becoming in the long run a *primus inter pares* among her commercial partners, she may have to sac-

⁴⁰ CIS website: <http://www.e-cis.info/zst.php>

⁴¹ See <http://itar-tass.com/info/1637601>, accessed 10 December 2014.

⁴² Such as the trade dispute in WTO on imports of chicken from the US that India would like to curb to protect her own producers. See <http://itar-tass.com/ekonomika/1683091>

⁴³ <http://www.rg.ru/2010/08/16/zony.html>, accessed 16 August 2014.

⁴⁴ Such as allowing for the provisional transfer to India of an atomic plant for exploitation before signing the final contract. See <http://itar-tass.com/ekonomika/1682891>

⁴⁵ See Vietnam, India, the Philippines and Singapore versus China, <http://www.reuters.com/article/2012/12/04/us-china-sea-idUSBRE8B303M20121204>, 4 December 2012.

rifice in the short to medium term her immediate interests for the sake of becoming a respectable intermediary among bickering nations⁴⁶.

How far can Russia go in her efforts to build and sustain cohesion within and around herself? The turn-around of international strategies are bound to cause moral and material conflicts. In search of a strong national identity capable of enduring massive and painful policy shifts, mistakes are likely to occur out of omission or excess. Leaders and official in charge of any institution are currently asked to militate in support of Russia's identity cause. This *per se* is a very ambitious goal. Developments are uncertain and may deviate from the ordinary rails of past history. Uncontested visions and/or dogmas may fall apart under contrasting pressures and ambitions. As Fyodor Lukyanov noted, rather than on competing values as looked for by ideologues (both sides of the ocean one should add) the real competition, as history shows, takes place in the military-strategic sphere. Whilst in the past one could have easily ruled out an alliance between Russia and China, nowadays, with the worsening global situation, this is an option often referred to. Interdependence and globalization may not deter such a trajectory⁴⁷.

2. *Adjusting the Far East to the needs of new economic partnership*

Moving from the outlook of Russia's strategies *vis-à-vis* Asia, the paper tries to assess the scope and scale of institutional change put in place to spur development in the Far East. Turning her back to Europe and decisively moving to Asia, Russia will need to transform the Far East into an effective bridge between European Russia and Asia (and their non-identical souls) rather than making room for the European Union in this momentous plan. This goal is not less demanding, and even more costly, in default of a cooperative EU and restful borders with Eastern Europe.

⁴⁶ Apparently a role for which Russia is still unprepared. See (concerning Central Asian disputes) J. LANG, N. POPESCU, *Central Asia: the View from Russia*, European Institute for Security Studies, January 15, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_1_Central_Asia_and_Russia.pdf; and B. LO, *Frontiers New and Old: Russia's Policy in Central Asia*, IFRI. *Russie. Nei. Visions*, n. 82, January 2015.

⁴⁷ See F. LUKYANOV, *Konservativizm sblizhaet*, <http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/6244657.shtml>, 2 October 2014.

Which role can the Far East play in this context? Where are resources to be found? Is there any room for private business in eastward-looking strategies? Should one take for granted that state companies and their ancillaries will cooperate in shaping and realizing Russia's new vision? These questions address the issue of national cohesiveness: how is this pursued and organized and whether, *ceteris paribus*, a militant nation can emerge and be ready to undergo, and support, systemic changes as pursued by the leadership. To detect the crucial paradigms of the emerging system, recent developments need to be taken into account. When the Eurasian Integration project started taking shape and was finally framed into legally binding provisions, Russia entered into a period of turbulence the end of which is not yet discernible. Fixed investments has become negative in 2013 and keeps falling.

Table 1 - *Macroeconomic indicators of Russia, 2009-2014*

<i>Indicators</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	
Industry (annual increase)	-10.7	7.3	5.0	3.4	0.4	1.5	Q1-9/14
Fixed Inv. (annual increase)	-15.7	6.0	8.3	6.7	-0.3	-2.6	Q1-9/14
Exports (\$ bn)	297.2	392.7	515.4	527.4	523.3	381.3	Q1-9/14
Import (\$ bn)	183.9	245.7	318.6	335.8	341.3	232.8	Q1-9/14
Current Acc. Balance (\$ bn)	50.0	67.5	97.3	71.3	34.1	52.3	Q1-3/14

Source: ROSSTAT, CBR.

The situation has been worsening in 2014, under the impact of unfavorable oil prices and western sanctions, and projections for 2015 and 2016 are increasingly worrying. The CBR (Russian Central Bank) projected a 4.5-4.7 percent fall in 2015, and a further fall between 0.9-1.1 percent in 2016 under a stress scenario entailing a \$60 pb oil price, a level that nowadays looks even optimistic⁴⁸. Financial indicators – inflation, foreign reserves, exchange rate – are also threaten-

⁴⁸ For CBR's projections see <http://lenta.ru/news/2014/12/23/econdevelopment/>, accessed 23 December 2014.

ing, reflecting low oil prices, decreasing current account revenues, the strengthening of the dollar and panic-driven sales of the rouble, the value of which CBR can hardly sustain even resorting to *ad hoc* unexpected and costly interventions⁴⁹. Undergoing cuts in Russia's credit rating will impact budget financing particularly if, as Minister of Finance Anton Siluanov warned, spending is not kept under control and eventually will need to be drastically cut⁵⁰. These developments were not expected when Putin inaugurated his third Presidential mandate in 2012.

From the day of his election in 2012 Putin announced ambitious plans of reforms with his 7 May Decrees. The decrees aimed not only at modernizing the Russian economy using international indicators and rankings to estimate the distance that separates Russia from more advanced economies and set corresponding targets, but also to streamline business procedures making room for small and medium enterprises (SMEs) and inject new dynamics into the territories of Asian Russia traditionally perceived as somnolent compared to both more lively western regions and their own potential. Apparently, this effort is still being pursued, though tangible results, apart some improved indicators along the rankings' ladder, are unlikely to materialize by the end of Putin's mandate in 2018. It is, nonetheless, to Putin's credit to have tried to struggle with the name and shame that the practice international rankings entail⁵¹. The timing seemed to be good: on the one side economic recovery from the 2008 crisis looked sustainable; on the other side, the six year-presidential term provided an adequate

⁴⁹ From 7 November to 26 December 2014 foreign reserves fell from \$421,4 bn to \$388,5 bn. See http://www.cbr.ru/hd_base/default.aspx?Prtid=mrrf_7d, accessed 26 December 2014.

⁵⁰ See <http://www.banki.ru/news/bankpress/?id=7536140>, accessed 31 December 2014. On Fitch's last downgrading to BBB- see <http://www.interfax.ru/business/417099>, accessed 10 January 2015.

⁵¹ This exercise tries to stimulate countries to virtuous competition on reforms by providing each year a comparative estimate of each country's success in improving market institutions. While Russia obtained some positive results, India is now being blamed for falling much behind expectations. See T. SHASHI, *Modi's Chauvinist Problem*, Project Syndicate, January 2015, <http://www.project-syndicate.org/print/india-modi-economic-reform-by-shashi-tharoor-2015-01>. For India's slipping to 142nd ranking out of 189 countries in the WB's *Doing Business*, compared to Russia climbing to 62nd from 92nd in 2014, see <http://www.reuters.com/article/2015/01/11/us-india-investment-modi-idUSKBN0KK06520150111>, 11 January 2015 and [http://top.rbc.ru/economics/28/10/2014/544f65eacbb20f3bc72f1630#xtor=AL-\[internal_traffic\]-\[rbc.ru\]-\[main_body\]-\[item_3\]](http://top.rbc.ru/economics/28/10/2014/544f65eacbb20f3bc72f1630#xtor=AL-[internal_traffic]-[rbc.ru]-[main_body]-[item_3]), 2 October 2014.

time span for delivery. A combination of internal and international developments, economic and political contingencies concurred to abate hopes, disrupt international cooperation and, finally, enforce a change of direction. While the country was trying (with much effort!) to make her best of new opportunities after entry into WTO in August 2012, a re-orientation of domestic policy was forced soon after, to a large extent under the pressure of exogenous constraints.

It is becoming clear that policy changes shaped in the last two years are not short-term. Under the impact of sanctions and isolation from the advanced international community, such changes are likely to become systemic, strengthening existing corporatist features instead of instilling liberal dynamics that were expected from entry into WTO and subsequent OECD membership. “Manual management”, as defiantly announced by Putin, will contribute to the nature and direction of change⁵². But the authorities will need large support from below from people and businesses⁵³. This is not to be taken for granted even if Putin’s popularity is still high. Thus, this section discusses developments in business, administrative and social organizations, power structures and institutions aimed at forging cooperation between private and state businesses in the effort of gathering evidence as to the nature and viability of systemic change, in particular concerning the Asian territories of Russia.

A main concern for Putin before and after the beginning of his third term has been the promotion of small and medium businesses (SMEs). This has been done with a mix of manual management, new institutions and prudent incentives, including the appointment of capable businessmen to influential government positions. This development has not received much attention among experts apart from few egregious exceptions⁵⁴. After the formation of ASI (Agency for

⁵² On general procurators called by Sergey Ivanov to monitor consumer prices and wages see http://www.1prime.ru/consumer_markets/20150112/799906754-print.html, 12 January 2015. For consequences, after Putin had stressed the importance of “manual management” in prices control, see http://1prime.ru/consumer_markets/20141218/798317169.html, 1 December 2014.

⁵³ E. PONARIN and B. SOKOLOV (in *The Russian Elite’s View of Global Politics*, Valdai Discussion Club, 15 January 2015) argue that support for Russia as a nation is large among the *élite* including both old and young cohorts. See results of a survey in http://valdaiclub.com/near_abroad/74940.html

⁵⁴ A. YAKOVLEV, *Mesto i rol’ Rossiiskikh assotsiatsii biznesa kak institute koordinatsii otoshenii predpriatii s gosudarstvom: opyt 2000-kh godov*, presentation at HSE Moscow 25 May 2010. Interestingly, Alexei Kudrin also observes that good businessmen exist,

Strategic Initiative in 2011) and the appointment of respected businessmen to its board, the figure of an ombudsman for businesses has been created by Putin with the specific purpose of highlighting the most severe obstacles to the development of SMEs. From an appendix to the Presidential Administration this figure has rapidly evolved into a major independent institution fighting bureaucratic and enforcement practices and calling for more leniency in the application of criminal law to commercial infringements and finally pushing for amnesty in a number of cases⁵⁵. Unsurprisingly, this authority has also become a major opponent to new taxes, excessive regulations and/or increased contributions looked for by the Ministry of Finance and other agencies⁵⁶. A successful businessman, Boris Titov, was appointed to the job, and is still in charge. Results, despite his energetic and communicative skills, are below expectations – especially concerning the number of amnesties, an area where, not only in Russia, a pro-business outlook needs to compete against not only enforcement agencies' claims, but also ordinary peoples' hostility. Nonetheless, SMEs advocacy *per se* is necessary especially in Russia where the share of state economy is still very large and state companies in transport, banking and natural resources are very influential⁵⁷. The fight is difficult, and will need time to deliver. But one cannot exclude *a priori* some success.

The uneasy cohabitation between large state companies and private (as a rule) SMEs has been highlighted by the resistance of the formers against provisions (still under discussion) imposing quotas for any state procurement from Russian SMEs⁵⁸. While this decision might have been forced by the import-substitution policy pursued

they take risk, and despite difficulties they keep working in the country. See http://daily.rbc.ru/interview/economics/12/01/2015/54b2557e9a794738fd73a3ff#xtor=AL-%5Binternal_traffic%5D--%5Bm.rbc.ru_tablet%5D-%5Bmain_body%5D-%5Bitem_1%5D, 12 January 2015.

⁵⁵ See B. TITOV, *Biznes pod stat'ei*, <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/36727921/biznes-pod-statej>, 2 December 2014. The article also reports the results of a survey of the business climate in 25 regions.

⁵⁶ See, for instance, a number of draft laws prepared for de-regulating red-tape for SMEs in: <http://smb.gov.ru/mediacenter/businessnews/14965.html>, 17 Oct. 2014.

⁵⁷ Fifty percent according to Igor' Shuvalov. See <http://top.rbc.ru/economics/15/01/2014/899474.shtml>, 15 January 2014.

⁵⁸ http://www.gazeta.ru/business/news/2014/11/18/n_6662289.shtml, 1 November 2014 and <http://www.vedomosti.ru/finance/print/2014/11/11/35796711>, 11 November 2014, reporting 18% of supply to be provided by SMEs according to a roadmap prepared by the Ministry of Economic Development.

by the authorities against foreign sanctions and might be temporary, its corporatist nature is revealing for both the approach to the matter and its origin. Interestingly, the idea of quotas for SMEs was discussed and proposed by the ONF (All-Russian National Front), an organization created by Putin before Presidential elections and run by active and versatile businessmen. The ONF is more than a political grouping. Its formation was conceived to shield Putin from the wrongdoings of *Edinaia Rossiia*, the party he set up in the early 2000s, and facilitate the elections to the Duma of energetic communicators capable of broadening support for presidential plans at the parliamentary as well as grass root level. ONF is built on, and regroups a number of social, non-governmental organizations whose staff are expected to provide a feed-back from below to draft laws before they are put for approval to the Duma and eventually to propose their own policies and provisions⁵⁹. The ONF is also supposed to monitor regional policies and officials in charge through its own regional sections. Its success in forcing the removal of three governors⁶⁰ so far is indicative of its importance as an extra-parliamentary player in the Russian system⁶¹. Similarly, outspoken criticism of doubtful government procurement deals – often linked with defense industry – points to the relevance of this body for decision-making and control⁶².

⁵⁹ On Putin's approach and expectations expressed at the ONF's Congress on 5 December 2013 see: <http://news.kremlin.ru/news/19787/print>. On the super-party role of the Organisation see L. POLIAKOV, *Kart-blansh. Frontovye budni*, http://www.ng.ru/politics/2013-12-10/3_kartblansh.html, 10 December 2013. On ONF's presence in all regions but secrecy on the number of affiliated people see: <http://www.rg.ru/printable/2014/06/17/radzihovskij.html>, 17 June 2014.

⁶⁰ The last was Novosibirsk's governor, V. Yurchenko (<http://www.kremlin.ru/acts/20597>, 18 March 2014) on a decision preceded by ONF's list of complaints, among which nepotism and embezzlement. See (also referring to other dismissals) http://www.vedomosti.ru/politics/news/24033951/pretenzii-po-punktam?from=newsletter-editor-choice&utm_source=newsletter&utm_medium=content&utm_campaign=editor-choice&utm_term=news10, 17 March 2014.

⁶¹ See D. USHAKOVA, *Komissary Putina. Narodnyi front zastavit region vpolniat' ukazy presidenta*, <http://lenta.ru/articles/2014/06/26/narfront/>, 26 June 2014.

⁶² Under the initiative of Aleksandr Brechalov, a then member of ONF's central staff and President of *Opora Rossiia*, an all-Russian organisation of SMEs, <http://www.polit.ru/news/2013/10/01/dubious/>, 1 October 2013. Brechalov was subsequently appointed co-president of the Central Staff of the ONF and secretary of the Public Chamber. See <http://www.vz.ru/news/2014/11/17/715679.html>, accessed 17 November 2014. He was replaced as head of *Opora Rossiia* by Aleksandr Kalinin formerly leading the Cheliabinsk section of the ONF.

The ONF has also been crucial for the selection of respected high-level officials to be put in charge of Putin's reforms. Boris Titov mentioned above came from its ranks. Similarly, Aleksandr Galushka⁶³, also a member of the ONF having replaced Titov at the head of *Delovaia Rossiia* when he was appointed ombudsman for business in 2012, was thereafter appointed Minister for the Development of the Far East, after this body had been empowered on 31 August 2013, compared to the former Ministry⁶⁴. Galushka was appointed to this post on 11 September 2013. It may also be interesting to note that Aleksandr Dugin, a representative of one of the most nationalist factions in the country, the Izborskii Club, was critical of the ONF from the start, judging this body, by its aims and composition, as detached from the "nation" and representing the *élites* rather than the people⁶⁵. Dugin's assessment may be valuable in challenging swift parallels of nation-building in Russia with 20th century European corporatist systems, despite some familiar echoes and ringing bells.

Indeed, one may gauge that, through the appointment of many young, motivated and knowledgeable staff to posts of authority, Putin is trying to shake off the government the mold of old, inevitable, weighty *élites* and renovate the system by "forcing" new blood in it.

Concerning the Far East, there are organizational changes that deserve attention. First, by associating Yury P. Trutnev, Deputy Prime Minister of Russia and Presidential Envoy to the Far East Federal District, to Galushka, Minister for the Development of the Far East responding to the government⁶⁶, Putin imprints his own authority, and clear priority, to the development of the Far East while also trying to

⁶³ Galushka from 12 June 2013 was co-president of the central staff of the ONF. He is also member of the Expert Council of the President and member of the supervisory council of ASI. See http://minvostokrazvitia.ru/about/struct.php?SECTION_ID=42, accessed 12 January 2014.

⁶⁴ On personal linkages between SMEs organizations and government positions see: <http://www.vedomosti.ru/politics/news/33977741/biznes-budet-s-vlastyu?full#cut>, accessed 29 November 2014.

⁶⁵ See A. DUGIN, *Narodnyi Front bez Naroda*, <http://evrazia.org/print.php?id=1732>, 25 July 2011. For an illuminating overview of different nationalist groups in Russia see K. JARZYNSKA, *Russian Nationalists on the Kremlin's Policy in Ukraine*, OSW Commentary, 29 December 2014, <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2014-12-29/russian-nationalists-kremlins-policy-ukraine>.

⁶⁶ The ministerial approach to the Far East development was sharply criticized by V. INOZEMTSEV, *Beznadezhnaia popytka "tochechnoi" modernizatsii Dal'nego Vostoka*, <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/34408221/lgoty-ni-dlya-kogo#ixzz3FXUszhoi>.

build a balance between administrative skills, badly needed to win support from a number of regional bodies and ambitious, often controversial, personalities in charge, and the business-like breakthrough expected from Galushka⁶⁷. Trutnev was for almost a decade the Minister for Natural Resources and the Environment of the Russian Federation. Second, by assigning to a versatile, largely independent business-minded offspring of post-90s Russia educated cohort the job of designing the pillars of Far East development, the vexed question of how to devise administrative tasks for large regions where state companies have a major stake – without interfering too much into locally arranged regional-branch matters but also stemming separatist inclinations – has been, if not solved, at least postponed. Galushka has adopted a managerial approach that if backed, as it seems, by Trutnev may be fruitful.

In this context, the changes in the composition of the board of the Ministry for the Far East are symptomatic. Whilst under Viktor Ishaev (the earlier Minister for the Far East) the Ministerial board was primarily composed by high level officials in charge of single departments supplemented by representatives of some large state companies in the region, aviation, railways, construction and one academic, Galushka enlarged the Board, got rid of high level bureaucrats replacing them with the governors of single regions and autonomous republics and adding representatives of crucial companies, such as agriculture, defense companies (SUKHOI and others), energy, such as GAZPROM, ROSNEFT and RAO energy system for the East⁶⁸. The reshuffling clearly points to a joint Trutnev-Galushka's effort to take on board, making them accountable, all the main departments, authorities and entities in loco. The organizational restructuring paved the way for TORY (Territories of Accelerated Socio-economic Development), an institution approved by the Duma on 23 December and by the Federation Council on 25 December 2014. The law is expected to enter into force in 2015. Galushka designed the TORY project considering that free economic zones had not really been successful (apart from two – Lipetsk and Alabuga – out of 17) and that more needed to be done in terms of

⁶⁷ A. YAKOVLEV's insight from an informal conversation.

⁶⁸ See The Minister website for the organisational structure in <http://minvostokrazvitiya.ru/about/struct.php>, accessed 11 January 2015.

deregulation and incentives to attract investments⁶⁹. While the implementation of the law is still pending, according to Galushka memoranda of understanding had been signed for up to ten billion dollars investment with seven companies. It took one year for the law on TORY to be passed after Putin approved the creation of a network of special bodies to propel development “under specific conditions for the formation of non-resource production oriented, among others, to export”⁷⁰. The supporting provisions on fiscal benefits and special regulations (including utilization of land) were passed by the government only in October 2014. Galushka’s original vision was the doubling by 2015 of the Far East GDP after 10 years from the start of implementation. The project was subject to serious opposition and changes⁷¹. Contrary to initial versions, it was passed as an experiment for the Far East to be extended to other regions after three years. The project was backed by only 42 bn roubles from the Federal Budget on the understanding that the TORY’s privileged status would be able to attract investments of 2,5 trillion roubles and create 37,000 new jobs. Despite criticism and downsizing compared to expectations, some privileges with respect, not to Russia as a whole, but to the APR badly wanted by Galushka seem to have been kept: 10 percent profit tax like in South Korea, electricity cost equal to that of the US per unit of consumption, construction license to be released within 26 days (like in Singapore). Privileges, therefore, aimed, first of all, at creating a level playing field for investors in the APR by incorporating the special legal and fiscal conditions introduced by successful APR countries⁷².

A rather cumbersome procedure and a supervisory body should ensure that all agents interested in the constitution of a given TOR gave approval and remain in control. But the inclusion in the supervisory body of a “shareholding managing company” with 100 percent of shares owned by the Russian Federation and/or its subsidiaries sug-

⁶⁹ See A. GALUSHKA, *Zakon – eto ne panacea, zakonoporekt – vazhnaia veshch’, no on iavliaetsia sostavnoi chast’iu opredelennoi logiki raboty Minvostorazvitiia*, presenting the law in Sochi to domestic and foreign investors, http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2175, 20 September 2014.

⁷⁰ On 12 December 2013. See <http://itar-tass.com/info/1622654>.

⁷¹ S. FORTESCUE in *Russia’s economic prospects in the Asia Pacific Region* (unpublished paper) describes Galushka-Trutnev’s defeat on their claims with regard to railways’ plans and budget.

⁷² See slide 9 in http://minvostokrazvitia.ru/upload/iblock/319/Презентация_итогов_деятельности_Мин.pdf.

gests that this is the entity effectively in charge of development plans. The property structure – with all necessary qualifications – could be compared with that of the Italian Institute for Industrial Reconstruction (IRI) created in Italy in the 1930s⁷³. This structure allows for a comparatively less bureaucratic interference from both the centre and the regions than any federal bureaucratic agency. Being a commercial structure, equities could in principle be listed and exchanged in the market. The agency strikes deals with individual entrepreneurs who submit their application for investment in a certain field. The agency has large powers in ensuring the provision of services and infrastructure for industry and people in agreement with municipal structures also taking advantage of guaranteed, by the law on TORY, exceptions to general rule. The agency, however, has no power over real estate for industrial purposes, an extraordinary privilege that remains with the Ministry for the Far East. The latter may decide which areas to assign, reserve and eventually expropriate for federal needs. Expropriation, even if contested by the owner(s) in court, would not be halted, but only be subject to court's ruling on the price of expropriation. Strict time deadlines regulate the provision of licenses and the duty to reply to applications⁷⁴.

How effective is the latitude of powers assigned to the Ministry for the Far East and Minister Galushka in particular is a question that only time can answer⁷⁵. Nonetheless the process that led to the selection of people in charge of substantial institutional change that accompanies priority assigned to the development of the Far East, their manifest capability and ingenuity in moving through the narrow and well-protected corridors of power suggest that a dynamic has been put in place the

⁷³ This point was discussed by S. MALLE, J. COOPER, *The pendulum moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and security issues*, cit.

⁷⁴ For a good appraisal of the main points of the law on TORY see D. SHERBAKOV, *Operezhenie v zakone, Zakonodatelstvo*, <http://www.kommersant.ru/doc/2604142>, 6 November 2014. The law “*O territoriakh operezhaiushchego sotsialno-ekonomicheskogo razvitiia v Rossiiskoi Federatsii*” can be downloaded from www.pravo.gov.ru.29.12.2014, N 0001201412290024.

⁷⁵ The process met both departmental and state companies' opposition as well as Putin's either tepid interest. For conflict on railways plans see <http://news.kremlin.ru/news/46522/printon>; for criticism due to lack of attention to infrastructure see <http://www.finmarket.ru/main/article/3698805>. But at this meeting Galushka forcefully reacted arguing that 23 projects had been approved (out of which 16 had a real investor behind) that would bring into Far East economy some 2,2 trillion investments, 623 bn roubles of revenues to the budget and 35,000 new jobs, forecasting a cost/benefit ratio equal to 1/17.

results of which should not be assessed only with an eye to data (expected and obtained results) but with a more discerning attention for the shift in power from old to new *élites*, old generation to young cohorts, changing focus on the loci and partners of investments and trade and, finally, to the sustainability of a system not only from the financial point of view, but also owing to national cohesiveness and shifting alliances and loyalties. Focusing on the short run to assess sustainability, the answer is clear-cut. The parameters on which the accelerated development of the Far East was based have dramatically worsened. From the originally projected 2.5 percent average growth, expectations are that Russia's GDP may fall by almost -5 percent in 2015 and continues falling in 2016 with recovery largely dependent on volatile oil prices and the state of the world economy. One may also ridicule Russia's ambitions eastwards against the background of the current Asian economic slowdown. Among emerging countries, China is one that could comparatively suffer more, with GDP growth falling from 7.3 per cent in 2014 to 7.1 percent in 2015 according to both OECD and IMF Economic Outlook, thus impinging on Russia's trade and investment expectations. While exports remain competitive and increase, total imports are rapidly falling⁷⁶. Looking at the plans of development of the Far East set forth, and published by Galushka on 20 March 2014 (Table 2), none of the expected outcomes will materialize in the short to medium term, unless exceptional circumstances change the whole APR environment in a more propitious way. However, in spite of the slow-down of the world economy and a mixed picture for the APR in the short-term, one should not ignore the fact that the demand for commodities is rising in China as it takes advantage of falling prices of copper, iron ore, crude oil and soybeans for stockpiling⁷⁷. One should also discriminate among winners and losers in the APR area. The Asian Pacific largest consumers and importers of oil may benefit from a rise in purchasing power, better current account balances and more room for accommodative policies thanks to lesser inflation. While manufacturing exporters should benefit comparatively more from these trends,

⁷⁶ See data from Barclays economic monitoring on 13 January 2015 in <https://live.barcap.com/PRC/servlets/dv.search?contentPubID=FC2101617&bclink=decode>. For commodity prices see BLOOMBERG, <http://www.bloomberg.com/news/commodities/>, 13 January 2015.

⁷⁷ See BLOOMBERG, <http://www.bloomberg.com/news/2015-01-13/china-wins-from-commodity-slump-as-collapse-spurs-imports.html>, 13 January 2015.

growth should also help sustain commodities' prices beneficial to Russia. Short-term speculations, however, matter less for the purpose of this paper than insights on systemic developments.

Table 2 - *Plan of development for the Far East, March 2014*

<i>Indicators</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>
Investments (bn roubles per year)	34	64	243	251	262
GDP growth (bn roubles increase)	2729	2834	3945	3262	3488
Additional jobs (thousands-increase per year)		5	14	49	85

Source: *Plan deiatel'nosti Ministerva Rossiiskoi Federatsii po razvitiuu Daln'ego Vostoka*, 20 March 2014.

The above developments have to do with the approach to the accelerated development of the Far East. While Galushka's plans are presented as embedded into a competitive approach – and one may appreciate his efforts to lay down the conditions for the development of competitive enterprises thanks to lesser regulations and non-punitive tax regimes – *de facto* such plans need much state support and under the current circumstances, as stressed by Putin at his 1 December 2014 press conference, one can expect manual management, for instance price control when necessary⁷⁸. As the whole economy is falling under the regime of import substitution, it is unlikely that plans for a “competitive” Far East will still enjoy a special status. On the contrary, what is being presented as an advantage for SMEs – the output which should provide about 22 percent (167,4 bn roubles a year) out of the (now) projected 727,7 bn roubles a year to be produced in TORY by 2020 – may well be the result of lack of competition from abroad. The industrial output of the Chukotka autonomous district (*okrug*) is reported to have increased by 147 per cent in the first half of 2014 thanks to two TOR-related projects, but this territory known for the extraction and processing of precious metals could be an outlier⁷⁹. Moreover, as mentioned above, to oblige state companies to acquire part of their

⁷⁸ Stenogramma in <http://www.kremlin.ru/news/47250>, 1 December 2014.

⁷⁹ On mining and processing plants in Chukotka see http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2857 and from the SMEs website figures on supply by 2020 see <http://smb.gov.ru/mediacenter/businessnews/14866.html>, accessed 13 January 2015.

components from Russian SMEs may further distort competition and the business climate. SMEs quotas, if approved, could stimulate priority-ranked enterprises to bribe SMEs away from procurement contracts if those are seen to affect negatively their own output. Despite good intentions, efforts by ONF bodies to monitor, enquire into, and expose details of state procurement contracts by such companies⁸⁰ to eventually highlight wrongdoings may end up being counterproductive. They may be damaging to both SMEs and large companies and to the business climate as a whole.

Concluding remarks

Russia's shift eastward entails profound changes in commercial and economic partnerships. From the economic point of view moving to Asia is justified by the economic growth in the region and the continuous efforts by most Asian economies to catch up with advanced economies. From the security point of view this is justified by the risk of instability in Central Asia and cooling foreign relations with most of the advanced part of the international community up to measures of ostracism forcing Russia into isolation which it struggles to get out from by developing alternative alliances. Under the impact of sanctions, the pace of this turnaround accelerated. Russia is using FTA agreements to entice countries interested in either more favourable access to resources or increased security.

Moving eastward, however, is costly *per se*, given the structure of the economy and established linkages between the European part of the country and European or EU countries, and comparatively onerous owing to undeveloped Asian territories bordering her new (less wealthy) partners and/or allies. A huge programme for the accelerated development of the Far East has been put in place under pressure to facilitate at any price new linkages and create favourable conditions for domestic and foreign investors potentially attracted by a growing market and geostrategic advantages. A special organizational structure has been created giving more autonomy to the department in charge of elaborating development plans and regulating the access to real estate,

⁸⁰ The "ONF, *za cheistnye zakupki*" is a site that listed, in June 2014, 381 cases of doubtful orders for a total sum of 154 bn roubles (c. \$5 bn at the then exchange rate). See <http://www.rg.ru/printable/2014/06/17/radzihovskij.html>, 17 June 2014.

while a newly built equity-based commercial entity, similar to the Italian IRI, has been given large scope to help speed up the entry of new firms through de-regulation and lower entry costs. While this structure is by and large free from government interference, it owes much to the President and the Presidential Administration for the approval and support of *ad hoc* institutions such as the TORY (Territories of Accelerated Development) through favorable fiscal regimes and lenient enforcement rules.

This structure, based on a comparative approach and indicators closely monitored by supervisory boards and non-governmental bodies loyal to the President, should provide in time for the starting and/or deepening of a non-resource industrial network of SMEs capable of supplying at least part of the components needed by the already existing large state or private companies mainly working on natural resources of which energy is a major bloc. The regime of import substitution enforced by the authorities in response to sanctions may accelerate this development. But it cannot guarantee improved competition. The latter should preferably be stimulated by FTA agreements and intra-industry trade that, as a rule, goes along with this development.

Riassunto - L'articolo analizza le iniziative promosse dall'amministrazione Putin nel *Far East* russo, con l'obiettivo non solo di favorire lo sviluppo economico ma anche di realizzare quell'"*eurasian bridge*" che punta ad instaurare rapporti di complementarità economica e commerciale della Russia e dell'Unione Europea (se i conflitti in corso lo permetteranno) con la Cina e con le altre forti economie dell'Estremo Oriente e del Sud Est asiatico. Ciò rientra nel quadro di una strategia geopolitica più complessa e ambiziosa, che consiste nel privilegiare la nuova vocazione eurasiatica della Russia in alternativa alle più instabili relazioni con gli Stati Uniti e l'Unione Europea. L'a. sottolinea come le nuove iniziative messe in campo dal governo russo contengano apprezzabili elementi di novità consistenti nella creazione di nuovi organismi (sul modello italiano dell'IRI) e procedure di intervento che han-

no contribuito a sostituire, almeno in parte, l'immobile e inaffidabile burocrazia federale e periferica e a rendere più veloci ed efficienti gli interventi sul territorio. I risultati del nuovo corso che guarda ad Oriente sono tuttavia controversi, poiché alcuni obiettivi qualificanti continuano a incontrare seri ostacoli nelle pratiche semimonopolistiche delle grandi imprese legate allo Stato e nelle difficoltà economiche causate dalla crisi finanziaria globale e dalle sanzioni. Un obiettivo, in particolare, sembra disattendere i propositi del Cremlino e degli economisti riformatori che supportano l'azione di Putin: quello che riguarda la creazione di un più ampio tessuto di piccole e medie imprese, la cui debolezza costituisce da sempre l'anello debole della modernizzazione dell'economia russa e che, nel contesto delle politiche di sviluppo del *Far East*, avrebbe dovuto ricevere una robusta spinta.

**IS RUSSIA AS AN ASIAN POWER?
THE ECONOMIC DIMENSION OF RUSSIA'S TURN
TO EAST ASIA***

di **Richard Connolly**

Introduction

In May 2014, the headline accomplishment of Vladimir Putin's trip to China was a 30-year deal, estimated to be worth US\$400 billion, for Russia to build the *Power of Siberia (Sila Sibiri)* gas pipeline to deliver gas to China¹. Alongside the gas deal, a number of other agreements on future economic cooperation were signed². This flurry of deals was the latest in a series of moves by the Russian president to strengthen economic relations with East Asia. Indeed, Putin, apparently taking a leaf out of US President Barak Obama's book, had previously announced his intention that Russia would "turn to the East" (*povorot na vostok*) so that Russia might leverage the perceived economic dynamism of countries like China and South Korea to its advantage³.

University of Birmingham.

Definitions of which countries constitute Asia vary. This article will focus on North East Asia, taken to include the three large economies of China, Japan and South Korea, and the Asia Pacific region, which refers to the countries that are members of APEC.

¹ A. TOPALOV, *Putin prodiktoval Kitayu tsenu, (Putin dictated the price to China)*, in "Gazeta.ru", 21 May 2014, available at <http://www.gazeta.ru/business/2014/05/21/6042329.shtml>

² S. TITOV, *Vladimir Putin: Rossiya i KNR namereny kachestvenno izmenit' ekonomicheskiye svyazi, (Vladimir Putin: Russia and China will qualitatively change economic ties)*, in "Expert.ru", 21 May 2014, <http://expert.ru/2014/05/20/vladimir-putin-rossiya-i-knr-namerenyi-kachestvenno-izmenit-ekonomicheskie-svyazi/>

³ B. LO, F. HILL, *Putin's Pivot: Why Russia is Looking East*, in "Foreign Affairs", 31 July 2013; B. LO, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing, and the New Geopolitics*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2009.

This switch in attention to the East Asia has occurred for a number of reasons⁴. First, many in the Russian *élite* increasingly feel that East Asia is a more dynamic economic region than Russia's traditional Western economic partners⁵. Second, East Asia, and especially China, is seen as the new source of power and vitality in the emerging global 'polycentric' order. As such, many in the *élite* feel that Russia should be an integral part of East Asian political and economic structures so that Russia might maintain its status as a great power through a growing presence in the fastest growing part of the global economy. The crisis in Ukraine, which has resulted in a severe deterioration in relations with the West, has only hastened the need for Russia to increase its presence in Asia. Third, the turn to the East is also viewed as a reason to boost the development of Russia's Far East. This region is full of valuable natural resources, but suffers from a sparse and declining population and a neglected economy⁶. There is thus a dual purpose to Russia's turn to Asia: to develop external relations in East Asia and to develop Russia's internal Asia⁷. The Kremlin is well aware that Russia will only be recognised as a major regional power in East Asia if it can integrate its Far East into the wider regional economy in way that promotes economic modernization within Russia.

This shift both in rhetoric and in the policy agenda raises important questions about Russia's future role in the global economy. For instance, how important is Asia to the Russian economy? How would Russia's economic relations with Asia need to change to cement its place in the Asian economy? And would moving the economic centre of gravity to the East help modernise Russia and increase its influence in the global economy? This article addresses some of these questions by providing an overview of the state of Russia's economic ties with East Asia at the current time. To do this, the first section of the article examines the size and composition of Russia's trade relations with East Asia. A second section describes the nature of capital flows be-

⁴ M. KLEIN, *Russia: A Euro-Pacific Power?*, in "SWP Research Paper", Berlin, SWP, September 2014.

⁵ Putin has specifically identified the importance of China in this respect. In 2012, he expressed the hope that Russia might "catch the Chinese wind in the sails of our economy". See V. PUTIN, *Russia and the Changing World*, in "Moskovskie Novosti", 27 February 2012, reprinted on the Valdai Club website: <http://valdaiclub.com/politics/39300.html>

⁶ C. GADDY, F. HILL, *The Siberian Curse*, Washington, D.C., Brookings Institute, 2004.

⁷ N. KUHRT, *The Russian Far East in Russia's Asia Policy: Dual Integration or Double Periphery?*, in "Europe-Asia Studies", vol. 64, n. 33, 2012, pp. 471- 493.

tween Russia and East Asia. A third section examines the current state of the economy of Russia's Far East and whether recent government policy proposals are appropriate given the existing socio-economic foundations in place. Overall, it is argued that the basis of Russia's integration with the East Asian economy is uneven and fraught with potential obstacles. As a result, any turn to the East will likely take place only at high cost – both politically and economically – and not necessarily in a manner that will facilitate Russia's own economic modernization.

1. *Uneven trade relations*⁸

Russia's trade with East Asia has grown rapidly over the past decade, albeit unevenly. Table 1 describes the main trends in Russian exports to the major economies of the Asia Pacific region since 1995. Shortly after the dissolution of the Soviet Union, the three largest East Asian economies – China, Japan and South Korea – accounted for just 5.5 per cent of Russia's total exports. However, by 2013, their share had increased to 13.3 per cent of total exports after nearly two decades of brisk growth. While this share is significant, it remains smaller than the share of Commonwealth of Independent States (CIS) in Russia's exports, and is dwarfed by the share of the European Union (EU), which remains by far Russia's most important export market, accounting for well over half of Russian exports.

Table 1 - *Russian exports to major East Asian economies (per cent of total exports)*

	1995	2000	2005	2013
China	4.4	5.1	5.5	6.8
Japan	4.1	2.7	1.6	3.7
South Korea	1.0	0.9	1.0	2.8
APEC	19.8	18.3	13.0	18.8
EU	47.1	54.6	58.3	53.8
CIS	18.5	13.4	12.8	14.2

Source: IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS), 2014.

⁸ Unless otherwise stated, all trade data are taken from UN Comtrade Trade Database and refer to trade data for 2012.

However, what is perhaps most interesting is the share of the wider Asia-Pacific region in Russia's exports. In 1995, the countries of Asia-Pacific Economic Cooperation region accounted for just under a fifth of Russia's exports. So Russia started off the post-socialist period with already well-established trade relations with the APEC region. However, by 2013 the share of APEC countries (including the United States) in Russia's total exports had shrunk. This is a curious development, and runs counter to the narrative of a Russia that is turning East and integrating more closely with the Asia-Pacific economy. While China, Japan and South Korea have all grown in importance as destinations for Russian exports, the wider region has *diminished* in importance.

If the overall trends in Russian exports to East Asia are perhaps surprising, then the composition of Russian exports is much more predictable. The composition of Russian exports to the three largest East Asian economies is, much like Russia's exports to the EU, dominated by hydrocarbons. In all three cases, hydrocarbons – oil, gas and coal – account for around 75 per cent of Russian exports. Russia does not export technology-intensive products to the countries of North East Asia in any meaningful quantities⁹.

Russia is the world's largest exporter of natural gas, the largest exporter of refined oil products, the second largest exporter of crude oil, and the world's fourth largest exporters of coal, so the structure of Russian exports to the region is unsurprising. Moreover, China, Japan and South Korea are all energy deficient countries that rely on imported fuels to power their economies. This symmetry of supply and demand suggests that Russia should perform a key role as energy supplier to the East Asian economy.

So far, though, Russia's energy export footprint in East Asia has been relatively modest in size. The three East Asian countries accounted for around 17 per cent of total Russian crude oil exports in 2012, 12.5 per cent of natural gas exports, and 35 per cent of coal exports. Clearly there is considerable scope for increasing oil and gas exports to East Asia.

⁹ For more on the low technology intensity of Russian exports, see R. CONNOLLY, *The Structure of Russian Industrial Exports in Comparative Perspective*, in "Eurasian Geography and Economics", vol. 49, n. 5, 2008, pp. 586-603, and R. CONNOLLY, *Climbing the Ladder? High-Technology Industrial Exports in Emerging Europe*, in "Eurasian Geography and Economics", vol. 53, n. 3, 2012, pp. 356-379.

This untapped potential is perhaps even more vividly illustrated when viewed from the importers' side. China is the world's largest importer of oil, yet just 10 per cent of its crude oil imports come from Russia. Angola (15 per cent) and Saudi Arabia (20 per cent) both account for a much larger share of oil imports despite Russia's proximity. The Chinese government is making considerable effort to import natural gas to help effect a shift towards a less carbon-intensive model of economic development¹⁰. However, Russia currently accounts for less than 1 per cent of Chinese natural gas imports, well below that of Turkmenistan (45 per cent) and Qatar (28 per cent). Of course, this could change if the deals to supply gas to China become reality, although this is far from assured.

The picture of unfulfilled potential is replicated in Japan and South Korea. Russia supplies just 4 per cent of Japan's imported crude oil, and 6 per cent of South Korea's crude oil imports. As for natural gas, Russia supplies just 9 per cent of Japan's natural gas imports, an astonishingly small share when it is considered that Japan is the world's largest importer of natural gas. South Korea, another major importer of gas, derives just 3 per cent of its natural gas imports from Russia. Again, efforts to expand Russian liquefied natural gas (LNG) exports to East Asia should cause the Russian share to rise over time. However, there is a long way to go before Russia can be considered to be a major player in the East Asian oil and gas markets. For now, Russia is punching well below its weight.

So why does Russia export such a comparatively small volume of oil and gas to Asia? The answer is that energy trade requires expensive investments in oil rigs and wells, transportation infrastructure such as pipelines and gas terminals, as well the legal and commercial networks to distribute energy in the destination countries. Energy exports to East Asia have been limited by the speed with which supporting infrastructure can be put in place. This takes a long time, as it did when the Soviet Union built up its vast energy trade with Europe during the Cold War, and requires a convergence of favourable political and commercial conditions¹¹.

¹⁰ E. THOMSON, N. HORII, *China's Energy Security: Challenges and Priorities*, in "Eurasian Geography and Economics", vol. 50, n. 6, 2009, pp. 643-664.

¹¹ On the development of Soviet and Russia gas trade with Europe, see P. HÖGSELIUS, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, London, Palgrave Macmillan, 2012.

Despite the apparent success of recent negotiations over the construction of the *Power of Siberia* gas pipeline, as well as the expansion of LNG exports from Yamal and Sakhalin, the majority of Russia's energy exports will continue to go to the West¹². Even if the *Power of Siberia* gas supply deal is fully implemented – something that is far from certain – China will import at most around 38 billion cubic metres (bcm) of Russian gas annually¹³. To put that into perspective, Russia exported 161.5 bcm of gas to Europe in 2013, with Germany alone receiving 40.1 bcm¹⁴. Moreover, increased Chinese involvement in new projects will not change the fact that Western technology and know-how will still be crucial to exploiting oil and gas in hard to reach areas of the Arctic and Siberia.

Overall, Russia's prospects for expanding overall exports to East Asia appear to be tied to whether Russia is able to increase the extraction and export of hydrocarbons to the region. This is a stated aim of government policy, and is expressed in the *Energy Strategy to 2030*, published in 2009¹⁵. As made clear in the document, this expansion is contingent on Russian energy companies developing energy deposits that are suitable for export to East Asian destinations, primarily from Siberia and Russia's Far East. In this respect, there has been some success in recent years. The construction of Phase 1 of the Eastern Siberia – Pacific Ocean (ESPO) oil pipeline, for example, accounts for much of Russia's recent growth in exports to East Asia. The *Power of Siberia* pipeline – if it comes to fruition – will boost export growth further.

There are, however, a number of obstacles to the future expansion of Russian energy exports to East Asia. First, Russia faces stiff competition in its efforts to increase gas exports to East Asia from a range of countries, including but not limited to, Australia, Canada, Myan-

¹² M. BRADSHAW, E. SHADRINA, *Russia's Energy Governance Transitions and Implications for Enhanced Cooperation with China, Japan and South Korea*, in "Post-Soviet Affairs", vol. 29, n. 6, 2013, pp. 461-499.

¹³ Full terms of the most recent deal have yet to be released, but Putin says China will pay around US\$350 per 1,000 cubic metres of gas, a price similar to that charged to European customers (derived simply by dividing the headline figure of US\$400 billion by the volume of gas to be delivered over the 30-year period). However, this misses a vital point: GAZPROM will have to pay for much of the infrastructure in Russia's Far East, while in Europe this is already in place.

¹⁴ GAZPROM, *Energy Supplies to Europe Data*, available at <http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>

¹⁵ MINISTRY OF ENERGY, *Energy Strategy of the Russian Federation up to 2030*, Moscow, Ministry of Energy, 2009.

mar, and the United States, as well as the gas exporters of the Middle East, Central Asia and East Africa. Second, China may also increase its own domestic production of gas, although the prospects for this are uncertain¹⁶. Third, as far as oil is concerned, it is not clear that Russian energy companies will be able to ensure that production volumes rise to meet any growth in demand from East Asia or anywhere else. As Thane Gustafson so forcefully argues, the Russian oil industry is in urgent need of institutional reform to ensure that production levels do not plummet over the next decade¹⁷. Thus, for a combination of reasons the ostensible complementarity between the resource-poor countries of East Asia and the resource-rich Russia may remain largely under-exploited¹⁸.

Beyond energy and other raw materials, Russian arms sales to China represent one of Russia's few significant export successes in East Asia. According to SIPRI data, the main clients for Russian arms for the 2009 – 2013 period were India (accounting for 38 per cent of Russia's exports), China (12 per cent), and Algeria (11 per cent)¹⁹. The Chinese share of Russian arms exports was much higher in the 1990s, but has since declined as China has attempted, with some success, to replace Russian imports with domestic production. Nevertheless, China still purchases significant numbers of helicopters and aircraft power plants, the latter due to the failure of Chinese defence firms to develop indigenous power plant technology to match their success in producing airframes²⁰. Putin's visit to China in May 2014 resulted in a number of agreements on cooperation in arms production in the future²¹. If the

¹⁶ J. WANG, L. FENG, L. ZHAO AND S. SNOWDEN, *China's Natural Gas Production: Resources, Production and its Impacts*, in "Energy Policy", vol. 55, 2013, p. 483.

¹⁷ T. GUSTAFSON, *Wheel of Fortune: The Battle of Power and Oil in Russia*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2012.

¹⁸ The constraints on the development of closer energy ties between Russia and the three North East Asian states are discussed in greater detail in M. BRADSHAW, E. SHADRINA, *Russia's Energy Governance Transitions and Implications for Enhanced Cooperation with China, Japan and South Korea*, cit.

¹⁹ SIPRI, *Arms Transfer Database*, Stockholm, available at: <http://www.sipri.org/databases/armstransfers>, accessed July 9th, 2014.

²⁰ V. KASHIN, *China's Call for Arms*, in "Russia Beyond the Headlines", December 16th, 2013, available at: http://rbth.asia/security/2013/12/16/chinas_call_for_arms_48971.html, accessed 7th July, 2014.

²¹ V. KASHIN, *Rossiia nachala protsess uskorenno sblizheniya s Kitayem (Russia begins process of accelerated rapprochement with China)*, in "Vedomosti", 22 May 2014, available at <http://www.vedomosti.ru/opinion/news/26810471/rossiya-nachala-process-uskorenno-sblizheniya-s-kitaem>.

trend towards falling arms sales to China is to be reversed, these deals will need to prove successful.

If the story of Russia's exports to East Asia and the wider APEC region is one of slow progress centred on traditional Russian areas of comparative advantage (i.e. energy and weapons), imports are another matter. Imports from East Asia have grown rapidly (see Table 2). In 1995, the North East Asian trio of China, South Korea and Japan accounted for just 4.6 per cent of total Russian imports. By 2012, this figure had grown to 24.5 per cent. Moreover, imports from the wider APEC region from 13 per cent of total imports in 1995 to nearly 35 per cent in 2013. Indeed, APEC is now vying with the EU to become Russia's largest source of imports. In this respect, Russia does appear to have turned to the East. However, it should be borne in mind that in importing more goods from China and the wider APEC region, Russia is simply following the same trajectory that most other economies have followed in recent years. Therefore it does not necessarily follow that Russia is using its geographic proximity to Asia to become any more integrated with the Asian economy than the likes of Germany and Italy.

Table 2 - *Russian imports from major East Asian economies (per cent of total imports)*

	1995	2000	2005	2013
China	1.9	2.8	7.4	16.9
Japan	1.6	1.7	6.0	4.3
South Korea	1.1	1.1	4.1	3.3
APEC	13.0	16.1	25.9	34.7
EU	49.8	39.8	45.1	42.6
CIS	29.0	34.4	18.3	12.3

Source: IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS), 2014.

In terms of the composition of imports, there is some variation across the countries of North East Asia. China exports a diverse range of manufactured goods to Russia, especially electronic consumer goods. Conversely, the structure of Japanese and South Korean exports to Russia approximates that of advanced European countries in their exports to Russia in that capital goods account for a much larger share of the overall product range. In this respect, Japan and South Korea perform a similar role to Europe by acting as an important source of medium-technology goods, such as automobiles, and knowledge-in-

tensive technologies, especially technologies that are not produced to the same standard within Russia.

To sum up, as far as trade is concerned, Russia remains a long way from being considered as a truly Asian power. It is true that as the global centre of economic gravity has shifted from the Atlantic to the Pacific, so have some aspects of Russia's trade relations. In particular, the three countries of North East Asia and the wider APEC region account for a large share of Russia's imports, especially for light industrial goods. But the data suggest that it is premature to speak of Russia turning away from Europe. Europe remains Russia's key export market and source of more technology-intensive imports. The dense trade links between Russia and Europe took decades to form, dating in many cases back to the height of the Cold War. As a result, despite the recent deterioration of relations between Russia and Europe, it is likely that Europe will remain Russia's key export market for years to come.

If Asia is to rival Europe as a destination for Russian exports, then much will depend on whether the Russian government can create the conditions for a rapid expansion of oil and gas production in Siberia, the Far East and the Arctic. Not only is success in this endeavor far from assured, but it will also mean that Russia will become what many in the *élite* fear: a supplier of raw materials. In this scenario, Russia would have new customers but would be selling the same products. This would perpetuate its most extreme existing economic weakness (as acknowledged by its own leadership): an economic structure that is overly dependent on natural resource extraction and exports. Economic modernization under these conditions would likely remain an aspiration rather than reality.

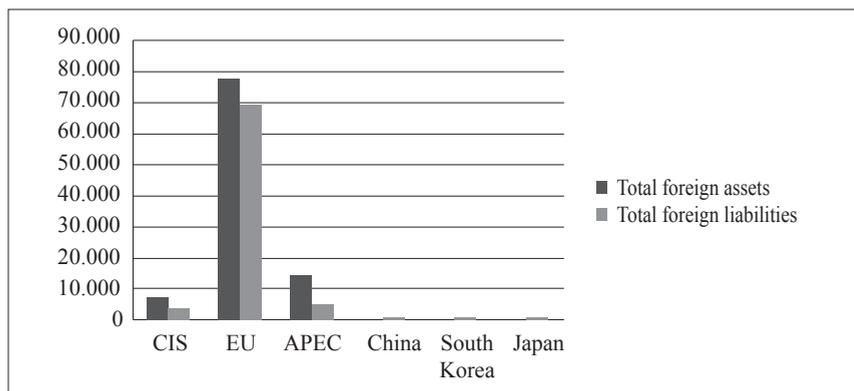
2. *Shallow financial ties*

An inspection of financial flows between Russia and East Asia further illustrates the uneven nature of Russia's integration with the three large North East Asian economies as well as the wider APEC region. There are three main sources of financial flows for which data are available: bank loans to Russian entities; assets and liabilities of Russian banks abroad; and foreign direct investments (FDI) among the countries of East Asia. As is made clear below, based on these three indicators Russia does not enjoy close financial ties with the wider Asian economy.

The Bank of International Settlements (BIS) compiles data on international bank loans. According to BIS data, a mere 9 per cent of all international bank loans to Russia came from Asian sources, and of this the vast majority came from Japan. The proportion of loans from the wider APEC region is, at 24 per cent, considerably larger, although US banks make most of the additional loans. The overwhelming source of loans remains Europe, with France, Italy, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom all accounting for a larger proportion of international bank loans to Russia than all of East Asia combined (75 per cent of all international bank loans to Russia).

These data are supported by Russian Central Bank (CBR) data on the source of foreign assets and liabilities of the Russian banking sector at the end of 2011, the most recent period for which data are available. According to CBR data (see Figure 1), Europe continues to account for the overwhelming majority of financial flows of Russian banks²². While APEC registers a significant share of the total assets and liabilities of Russian banks, assets and liabilities in the United States account for the most of this total, followed by Japan.

Figure 1 - Russian banks' assets and liabilities abroad, 2011 (million \$)



Source: Central Bank of The Russia Federation, External Sector Statistics, External Debt of the Russian Federation.

²² CENTRAL BANK OF RUSSIA, *Classification of Different Foreign Assets and Liabilities of the Banking Sector of the Russian Federation, by Country, as of December 31, 2011*, Moscow, available at http://www.cbr.ru/Eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/class_country_11_e.htm&pid=svs&sid=mip_vsitobs2, accessed 12 November 2014.

Foreign direct investment between Russia and East Asia is also modest in size, despite a number of high profile energy and infrastructure deals. According to CBR data, FDI in Russia from East Asian countries is small when compared to Europe, the United States, and well-known ‘offshore’ locations that are widely believed to recycle capital that originates primarily from Russia (known as ‘round tripping’). Remarkably, China, Japan and South Korea together account for less than 1 per cent of all FDI in Russia, with China ranking 13th in the list of sources of FDI²³. Similarly, APEC, which includes the United States, is the source of just 5 per cent of all FDI in Russia. The same picture is evident when looking at the role of Russian FDI into East Asian economies²⁴. Russian outward foreign direct investment (OFDI) into the three large North East Asian economies accounts for just 0.6 per cent of total Russian OFDI, with South Korea the highest ranking destination at 57th, behind countries like Belize and Liberia.

Overall, then, it is clear that as far as capital flows are concerned, Russia remains very much oriented towards Europe and, to a lesser extent, the United States. The role played by APEC and North East Asian economies is extremely small. If Russia is to have any hope of achieving closer integration with the East Asian economy, a rapid and sustained growth in capital flows between Russia and East Asia is required. Without such links, through which capital, technology and know-how can flow between the two regions, it will be difficult for Russia to truly benefit from rising prosperity in the Asia-Pacific region. Moreover, shallow integration with East Asian financial markets will also reduce Russia’s wider political clout in the region.

²³ CENTRAL BANK OF RUSSIA, *Russian Federation: Inward Foreign Direct Investment Positions by Instruments and Geographical Allocation in 2009-2013*, Moscow, 2014, available at http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dirinv_in_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_14544.

²⁴ CENTRAL BANK OF RUSSIA, *Russian Federation: Outward Foreign Direct Investment Positions by Instruments and Geographical Allocation in 2009-2013*, Moscow, 2014, available at http://www.cbr.ru/eng/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/dirinv_out_country_e.htm&pid=svs&sid=ITM_586.

3. *Constraints on the development of Russia's Far East*

The uneven and often shallow nature of Russia's integration with the East Asian economy is surely a concern to those Russian policy makers who desire closer ties with the region. However, in order for closer ties between banks, enterprises and governments of Russia and Asia to emerge, the development of Russia's Far East is a prerequisite. Within the Russian Far East, it is vital that the economic structure of the region is diversified beyond the energy sector to exploit the rapid pace of economic development across the Asia-Pacific region. Indeed, because so much of Russia's territory is located within Asia, it is often assumed that favourable geography produces opportunities to expand cross-border trade with its North East Asian neighbours and to position Russia as a transport route connecting Asia and Europe, by land or by sea (via the Northern Sea Route). There are, however, a number of important obstacles to the socio-economic development of the region. First, *demographically* the region is in steep decline. Second, *economically* the region offers little beyond the development of raw materials deposits and a few defence enterprises. Third, *politically* there is a tension between the Kremlin's desire to develop the region and the means selected to achieve these objectives.

First, a negative demographic pattern of development in the Russian Far East means that Russian efforts to develop the region and integrate it within the wider Asian economy are constrained by a paucity of suitable labour. Between 1990 and 2011, the population of the Russian Far East Federal District fell from 8 million to 6.2 million, a decline of 22 per cent (Table 3). This need not necessarily be a problem. One of the features of the Soviet planned economy was a tendency to allocate labour and capital in parts of the country that were so cold as to be inhospitable and, as a result of the extreme climate, more expensive to maintain than other warmer parts of the country²⁵. Quite simply, many of the Russians living in the Russian Far East at the end of the Soviet period only did so because the Soviet system of central planning disguised the true cost of the region's development. It was, therefore predictable and explicable when millions of Russians left the region once central planning was abandoned in 1991.

²⁵ C. GADDY, F. HILL, *The Siberian Curse*, cit.

Table 3 - Selected indicators of demographic development in Russia's Far East, 1990-2013

	Population (per 1000)			Pensioners (per 1000)		Murder rate (homicides per 1000)	
	1990	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Central	38155	38175	38538	280,7	282,8	16,85	7,14
Northwestern	15311	14199	13660	273,3	295,7	21,21	9,47
Southern	13443	14060	13884	270,9	280,1	17,33	7,45
North Caucasus	7575	8702	9493	213,7	232,1	17,82	8,63
Volga	31837	31532	29811	265,7	287,8	19,80	8,92
Ural	12748	12471	12143	245,3	277	27,45	12,10
Siberian	21141	20333	19261	251,7	282,4	31,25	16,02
Far Eastern	8064	6832	6266	232,7	279,6	29,65	17,30
Russia	148274	146304	143056	262,5	280,7	21,76	10,00

Source: ROSSTAT, 2014.

The prohibitive costs associated with economic activity in the region means that the *quantity* of Russian citizens in the Far East is not necessarily the most accurate indicator of the region's economic potential. Instead, what is most important is that the *quality* of the human capital within the region is relatively high so that they are well positioned to "catch the Chinese winds" to propel the economic development of the region. It is, however, precisely in the area of the quality of the human capital residing within Russia's Far East that we see the most worrying tendencies.

As illustrated in Table 3, not only is the population diminishing in size, but also the proportion of people of pensionable age is rising. In 2000, the proportion of pensioners in the Far East was considerably smaller than the national average; by 2010, it was almost at level with the national average, indicating that the population of the Far East is not only getting smaller, but is getting smaller because people of non-pensionable age are leaving the region²⁶.

²⁶ This is not a problem unique to the Russian Far East; the whole of Russia is locked into the 'age of ageing'. See: G. MAGNUS, *The Age of Ageing: How Demographics are Changing the Global Economy*, London, John Wiley and Sons, 2012.

Furthermore, not only is the population getting smaller and relatively older, but also the region is considerably more violent than the rest of Russia. The murder rate for the Far East is the highest in Russia, driven by exceptionally high murder rates in the regions of Chukotka (25.5), Amur (23.4) and Magadan (20.7). Murder rates of this magnitude are usually associated with lawless areas of Latin America and sub-Saharan Africa. Unemployment is also significantly higher than the national average, adding further evidence that the trajectory of socio-economic development in the region is not as positive as policy makers would wish.

The social and demographic picture in Russia's Far East is therefore far from favourable. While the wider Asia region is perceived to be dynamic, increasingly prosperous, and progressing on most socio-economic indicators, the Russian Far East appears to be travelling in the opposite direction. The population is shrinking, getting older, and compared to both the rest of Russia and other countries of a similar income level, suffers from relative disorder.

Second, the economic structure of the region is built primarily around natural resources extraction and export. In one sense, this is desirable, at least according to the argument that economic development in the Far East is costly and therefore should only take place in areas where there is a clear return on investment²⁷. According to this argument, if natural resources extraction is the only activity that generates a return on investment then it should form the core of the region's economic structure, with a labour force and infrastructure tailored to this purpose.

However, those in Russia who view the Far East as having the potential to become an integral component of the East Asian economy consider diversification of the economic base to be essential. Without this, Russia will only be the much-maligned 'raw material appendage' to a more dynamic part of the global economy. Looking at the region's economic structure today it is clear that diversification remains a distant goal. As illustrated in Table 4, the share of natural resources in the region's employment is well above the national average, itself higher than most other countries in the world. This is all the more remarkable when taking into account that the natural resources sector is capital intensive and tends not to account for a large share of employment. The sector's share of gross regional product (GRP) is also high by even Russian standards.

²⁷ C. GADDY, F. HILL, *The Siberian Curse*, cit.

Table 4 - Selected indicators of economic development in Russia's Far East, 1990-2013

	<i>Share of Extractive Industries in Gross Regional Product (per cent of GRP), 2011</i>	<i>Share of Mining in Total Employment (per cent of employed), 2011</i>	<i>Small enterprises (per 10000), 2011</i>
Central	0,8	0,3	142
Northwestern	7,7	1,2	190
Southern	2	0,6	106
North Caucasus	0,8	0,5	50
Volga	12,3	1,1	113
Ural	33	5,5	143
Siberian	13,6	2,9	127
Far Eastern	24,7	3,4	130
Russia	10,5	1,6	128

Source: ROSSTAT, 2014.

Beyond natural resources, the Far East lacks a firm manufacturing base, especially in knowledge-based and high-technology sectors. This puts the region in stark contrast to the rest of East Asia. While there are some significant individual examples of successful manufacturing enterprises, such as the Komsomol'sk-na-Amure aviation plant and the Arsen'ev 'Progress' plant, they are the exception rather than the rule. Moreover, the fact that most of the large manufacturing plants that do exist in the Far East are either state-owned or dependent on state demand, points to another weakness in the regional economy: the dominance of the state and the paucity of private initiative. As Table 4 shows, the share of small enterprises (SEs) in the regional economy is roughly comparable with the national average. Unfortunately, the low share of SEs in the wider Russian economy suppresses competition. This is important because higher levels of competition raise the incentive for enterprises to increase investment in capital (human or physical), or to engage in technological or organisational innovation, either of which can help generate productivity growth²⁸. Thus, the dominance of the state in the regional economy, as well as the low evidence of private initiative,

²⁸ On the relationship between competition and innovation, see P. AGHION, E. BESSANOVA, *On Entry and Growth: Theory and Evidence*, in "Revue OFCE", June 2006.

all threaten to undermine any hopes of the Far East becoming an important component of the East Asian economy beyond natural resources.

Third, there are considerable political challenges associated with the development of Russia's Far East. Although the leadership has formulated a number of plans for the development of the region, there is a large gap between the stated aims of the policy for the development of the region and the means available to realize those objectives. The leadership's ambitions are contained in the Ministry for Economic Development's 'Plan for the Development of the Far East, 2013-2018', published in the summer of 2013. The plan's authors envisaged rapid growth on a number of indicators (faster than the national average in most cases). For example, per capita GRP is expected to be 37.8 per cent higher than the national average by 2018. This is to be accompanied by rapid wage growth, a reversal of demographic decline, and diversification of the regional economy. To achieve these lofty aims the plan's authors envisage massive investment, with the total cost for the region's development reaching around 10 trillion roubles by 2025.

Silvana Malle and Julian Cooper discuss the weaknesses of this strategy²⁹. They identify five principal constraints on the implementation of the current state strategy for the development of the Far East. First, there were severe doubts over the state's capacity to fund its spending commitments even before the economy slowed down in 2014. These ambitious commitments will be even harder to meet now. Second, the plan's authors expected to attract around 65 per cent of the total sum of investment from private sources. Given the current conditions in the RFE, this seems excessively optimistic³⁰. Third, the tax incentives in place appear to prioritise large enterprises over SMEs. Fourth, too much is expected by local governments that have modest fiscal capacity. Fifth, the plan suffers from internal inconsistency and is poorly coordinated with other plans for the development of parts of the RFE. As a result, they argue that the plan is "an improvised patchwork of different plans and projects that will represent an enormous burden for state finances", with poor prospects for success³¹.

²⁹ S. MALLE, J. COOPER, *The Pendulum Moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and Security Issues*, in "Journal of Eurasian Studies", vol. 5, n. 1, 2014.

³⁰ S. TITOV, *Programma razvitiya Dal'nego Vostoka podorozhala v pyat' raz*, (*The program for the development of the Far East has risen five-fold*), in "Vedomosti", 13 May 2014.

³¹ S. MALLE, J. COOPER, *The Pendulum Moves from Europe to Asia. Modernizing Siberia and the Far East. Economic and Security Issues*, cit., p. 14.

The problems associated with the existing strategy for the development of the Far East raise wider issues related to the state's role in stimulating economic development in Russia. Most importantly, it is clear that the low level of state administrative capacity in Russia acts as a severe obstacle to the use of state resources for economic development. Quite simply, the Russian state has a poor record of implementing policies developed in Moscow. This in turn points to a paradox: current thinking in the Russian *élite* views state involvement as essential to the development of the Far East, yet the state is often more of a problem than a solution. Indeed, the urge to direct, rather than facilitate, economic activity is not growing weaker with time. This threatens any hope of generating the levels of private investment that are required to ignite growth, both in Russia's Far East and the wider country.

Conclusion

Overall, this paper has illustrated that the economic basis for any putative Russian pivot to the East is weak and uneven. There are three main reasons for reaching this conclusion.

First, although trade flows with Asia have grown quickly, imports have grown much faster than exports. Moreover, the structure of Russian exports to East Asia is very similar to its exports to Europe, i.e., dominated by raw materials exports. As in Russia's trade with advanced economies in the West, Russia does not enjoy a comparative advantage in higher value-added production. Thus, even if Russia does successfully expand the volume of energy exports to East Asia, it will only accentuate Russia's position as a supplier of raw materials to the region, a position that is the source of much discomfort within the Russian *élite*.

Second, capital flows between Russia and East Asia remain very much in their infancy. Russia continues to rely on Europe and the United States for access to capital. For as long as such links between Russia and Asia remain weak, the flows of capital, technology and know-how between the two regions will remain shallow. It is possible that the continuation of Western sanctions limiting Russia's access to capital may cause Russia to seek out Asian sources of capital in the future. However, such a transformation would likely take decades to take effect.

Third, the poor state of Russia's Far East region undermines any hope that Russia might be able to rejuvenate its most far-flung regions into the more dynamic wider Asian economy. The region suffers from a deteriorating demographic profile, social decay, and, beyond the natural resources sector, an ageing and ossified economic structure. The government's current policy agenda to revitalize the region is ambitious. Nevertheless, there is a clear mismatch between objectives and the means available to achieve them. Decentralisation and private initiative are essential if any successful turn to the East is to take place; however, they are both in limited supply.

Looking to the future, it is highly probable that if Russia's economic relations with East Asia continue to follow their current trajectory, Russia will not successfully shift its centre of economic gravity to East Asia. Instead, Russia's integration with the region will remain partial and shallow at best.

Riassunto – Nella strategia del Cremlino l'estrema parte orientale del Paese assume un ruolo centrale per lo sfruttamento delle risorse economiche e come regione di collegamento con la Cina e con le altre ricche economie asiatiche (Giappone, Corea). La questione a cui l'articolo si propone di rispondere riguarda i potenziali effetti positivi che lo sviluppo del *Far East* russo può esercitare sulla modernizzazione dell'economia del Paese e sull'economia mondiale. Secondo l'a. tali effetti sono controversi per una serie di ragioni. Innanzitutto l'integrazione commerciale con l'Asia orientale è meno intensa rispetto a quella esistente con l'Europa Occidentale e, dal punto di vista merceologico, è incentrata prevalentemente sulle materie prime energetiche. Anche limitatamente agli idrocarburi la Russia non prevale come *supplier* dei paesi energivori dell'Asia anche se, per quanto riguarda le riserve potenziali di gas (in particolare gas liquido naturale), il mercato potrebbe avere prospettive interessanti qualora venissero rimosse le strozzature infrastrutturali che per ora lo ostacolano. Pertanto, nonostante i recenti sforzi per migliorare la rete di trasporto e stoccaggio, la tradizionale destinazione "occidentale" rimane quella più rilevante. Se una crescita dell'integrazione economica della Russia con la Cina e i paesi dell'APEC è innegabile, tuttavia essa non ha comportato un

ridimensionamento della asimmetria strutturale che caratterizza l'interscambio con questi Paesi (materie prime contro prodotti con più elevato contenuto tecnologico) e, inoltre, non si è discostata dal *trend* del commercio internazionale che ha coinvolto molti altri Paesi. Anche relativamente ai rapporti finanziari e agli investimenti diretti esteri (FDI) l'a. ne sottolinea la natura "superficiale". Infatti il peso dei flussi finanziari che la Russia scambia con l'Europa e, in misura minore, con gli Stati Uniti non è paragonabile a quello che fa riferimento ai Paesi dell'Estremo Oriente mentre, per quanto riguarda i FDI, è sufficiente ricordare che solo il 5% di questi proviene dai paesi APEC. Il giudizio conclusivo dell'a. contiene valutazioni negative sulle possibilità di integrazione del *Far East* russo nel più vasto scenario delle economie asiatiche. Vi si frappone una serie di fattori fra i quali: il livello tecnologico e la diversificazione settoriale dell'apparato produttivo ancora non soddisfacenti, la scarsa presenza di piccole e medie imprese, una struttura demografica della Russia asiatica che non facilita processi produttivi ad alta intensità di lavoro e certamente non è sostenuta da condizioni climatiche favorevoli, infine l'inadeguatezza amministrativa e istituzionale a realizzare efficaci programmi di sviluppo dell'area (cfr. *Plan for the Development of the Far East*, 2013-2018).

**IL NUOVO “BARICENTRO ORIENTALE”
NELLA POLITICA ESTERA DELLA RUSSIA
POST-SOVIETICA**

di **Alessandro Vitale**

Introduzione

La proiezione orientale della politica estera della Russia post-sovietica è sempre stata un’opzione di notevole importanza per la dirigenza del Paese – ritagliato “per differenza” dall’ex Impero russo-sovietico – a iniziare dagli anni immediatamente successivi al collasso di quest’ultimo, avvenuto nel 1991. A partire infatti dai viaggi di Boris Eltsin in Cina (dicembre 1992) e in India (27 gennaio 1993), che avevano già inquietato l’Amministrazione americana – in quanto le alleanze con le potenze asiatiche emergenti sono sempre state viste come potenziali produttrici di un efficace contrappeso mondiale all’egemonia statunitense, ancorché insufficiente se non completato da un coinvolgimento dell’Europa continentale – l’“attività asiatica” ha sempre fatto da sfondo alla politica estera russa, soprattutto nei momenti di più acuto contrasto con le potenze euro-occidentali.

Già nei primi anni Novanta, la prospettiva dell’allargamento a Est della NATO e le reazioni occidentali alla prima guerra di repressione in Cecenia (1994), condotta dalla presidenza Eltsin, avevano portato, a Mosca, alla sostituzione, al Ministero degli Esteri (MID), di Andrej Kozyrev, di orientamento pro-occidentale, con Evgenij Primakov, di formazione sovietica, di cultura orientalista e di orientamento nettamente “pro-asiatico”¹, portatore pragmatico di un’idea multipolare improntata apertamente

Università degli Studi di Milano.

¹ Primakov aveva diretto, come accademico, l’Istituto di Studi Orientali dell’Accademia delle Scienze dell’URSS, prima di entrare in politica negli anni Ottanta. Egli era apertamente convinto che la Russia non fosse solo un Paese europeo, ma “eurasiatico” e

al recupero di spazio, potenza e degli interessi russi in Asia. Agli anni Novanta risale inoltre la constatazione che la propensione esclusivamente euro-occidentale della politica estera russa è destinata a produrre delusioni, in quanto un partenariato con gli Stati Uniti è destinato a scontrarsi con l'evidente concorrenza che la superpotenza superstite alla fine del periodo bipolare finisce per produrre con la Russia post-sovietica, sia nella regione dell'Europa centrale (l'ex "impero esterno") e nei Balcani, sia nel *near abroad* (*blizhnee zarubezhe*), percepito e dichiarato come "spazio di sicurezza" russo e in particolare nell'Asia centrale. Già dal 1996 e in contrapposizione alla pretesa unipolare statunitense appoggiata dai *partner* euro-occidentali, dunque, in generale, la proiezione della politica estera russa verso l'Oriente e la Cina in particolare², era emersa come componente di una politica multivettoriale e di una visione più generale di un nuovo mondo multipolare, costellato di nuovi poli e centri di gravità impersonati dai grandi Paesi asiatici emergenti e dalla Russia stessa, alla ricerca spasmodica di un nuovo *status* internazionale e in fase di ricostruzione post-imperiale.

La tendenza a potenziare l'opzione "centro-asiatica" ed "estremo-asiatica" della politica estera russa tuttavia, sebbene già presente dalla metà degli anni Novanta (intesa come risposta alle chiusure occidentali, all'unilateralismo americano soprattutto nell'uso della forza e nell'ingerenza nello "spazio ex sovietico", nonché ai progetti di vie energetiche in grado di escludere il Paese³ e parallela a un processo di evidente "asiatizzazione" geografica della Russia post-sovietica) non ha dato fino a oggi i risultati sperati al Cremlino⁴. Con gli avvenimenti

con un piede nel mondo musulmano. Questa dimensione costituiva, per il nuovo ministro degli Esteri, un'opportunità da cogliere: cosa che aveva già cercato di fare influenzando il riavvicinamento cinese della *perestrojka* di Gorbaciov (1989), poi fallito per la diffidenza e le paure della dirigenza di Pechino che quel processo influenzasse anche la società cinese, come in effetti avverrà con le dimostrazioni pacifiche di Tienanmen represses nel sangue e con l'appoggio cinese ai golpisti di Mosca il 19 agosto del 1991.

² Nasce nel 1996 la struttura di cooperazione multilaterale (proposta dalla Cina) del "Gruppo di Shanghai", che vede fra i Paesi firmatari Russia, Cina, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan. Questo accordo consacra la Russia come Paese dell'Asia, riconoscendole un ruolo chiave soprattutto per la sicurezza della regione asiatica e come potenza maggiormente influente nell'Asia Centrale.

³ È il caso del progetto americano Baku-Tbilisi-Cheyan e del gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum (progetto Turchia-UE). Sulla reazione dei politici russi cfr. S. KARAGANOV, *Ce que veulent les Russes (Entretien avec Serguei Karaganov conduit par Grégory Rayko)*, in "Politique Internationale", n. 122, 2009, pp. 271-72.

⁴ La scelta asiatica di Primakov si rivela molto debole. Anche i primi anni di Putin vedono un rifiuto della dirigenza cinese ad essere utilizzata come carta nella partita con gli

esplosi fra la fine del 2013 e l'autunno del 2014 – la rivolta di Majdan a Kiev, la riconquista della Crimea, il conflitto nell'Ucraina orientale e le sanzioni occidentali contro Mosca – il quadro della proiezione orientale della Russia è però cambiato e si è fatto più consistente. Quella vecchia, ricorrente tendenza si è trasformata, infatti, in attenzione crescente per le potenze orientali emergenti, considerate sempre più quali “sponda” e supporto per una politica estera vista come in grado di ignorare le pressioni dei Paesi occidentali in generale e delle potenze anglosassoni (“atlantiche”) in particolare, nonché di consentire una mano più libera nei rapporti fra la Russia e il suo “estero vicino” centroasiatico e in quelli fra Mosca e Pechino.

Questa ripresa della proiezione orientale ha numerose cause. Oltre a configurarsi come un'ovvia risposta alle sanzioni occidentali, è una via alternativa nella ricerca di uno *status* internazionale non ancora recuperato e un tentativo di reagire alla grave crisi di *capabilities* che attanaglia la Russia contemporanea. I quattro pilastri, i fattori centrali della potenza russa sono la popolazione, l'energia e le materie prime come esclusiva base economica, gli armamenti e la geografia. I primi tre sono in grave declino. Il crollo demografico, l'impossibilità di puntare tutto sulla carta degli idrocarburi (anche per il crollo del prezzo del petrolio e per la diversificazione occidentale delle fonti), il crollo del rublo e la relativa obsolescenza dell'industria degli armamenti segnalano senza possibilità di equivoci un indebolimento dei principali fattori di potenza del gigante russo, che tenta di compensare questi vuoti con la ricerca di una sponda orientale, quale supporto per puntellare la crisi di quei fattori, in fase di sbriciolamento.

L'evoluzione della “proiezione centro-asiatica” della Russia dopo l'Impero

La dimensione “europea” della politica estera russa aveva dunque iniziato a indebolirsi già negli anni Novanta (a partire dal Trattato di Tashkent del 1992, dall'Accordo di Mosca del 1994 e ancor più dopo il 2003), a favore di un'Unione Eurasiatica nella quale prevale la componente centro-asiatica, vista come in grado di sostituire l'“ectoplasma”

Stati Uniti. Diversa è la posizione delle classi politiche delle repubbliche centroasiatiche, che ritengono utile affidarsi ancora alla Russia per il mantenimento dello *status quo*.

inefficace della Comunità di Stati Indipendenti (CIS)⁵ e di dar luogo a una vera e propria alleanza, dotata di un comando militare integrato e che sia anche un'unione economica. L'Asia Centrale, per Mosca, si inserisce non tanto in una zona d'influenza, quanto in un'area di interesse geostrategico prioritario. I progetti di integrazione militare, tuttavia, inquietano la maggior parte degli Stati membri, che paventano una ripresa neo-imperiale russa e una pura e semplice dipendenza da Mosca. Sarà la reazione di Putin alle ingerenze americane nel *near abroad* centroasiatico (o almeno ritenute tali, visto l'interesse statunitense per l'importanza strategica ed energetica della regione ai confini dell'Afghanistan nelle quali gli Stati Uniti hanno posto le basi – in Kirghizistan e in Uzbekistan – senza un simmetrico riconoscimento aperto del ruolo della Russia nella regione e in concomitanza con le sollevazioni centroasiatiche e la “rivoluzione arancione” a Kiev) a provocare un ulteriore ri-orientamento centroasiatico della posizione della Russia nello spazio ex sovietico. Nello scorso decennio l'Uzbekistan accetta gradatamente la presenza militare russa, così come il Tagikistan e il Kirghizistan concedono alla Russia basi militari e vantaggi geostrategici e il Turkmenistan finisce per dipendere da Mosca attraverso il controllo indiretto che GAZPROM esercita sulle sue ingenti risorse energetiche. Per quanto frenato dalla complessa competizione energetica internazionale⁶, il “ritorno” della Russia in Asia Centrale, con la sua autorità che pretende riconoscimento e che si basa sul dare per scontato la propria egemonia regionale, è un progetto pianificato e strategico che ha preso corpo negli anni Duemila. Esso prevede la relativizzazione progressiva dei confini fra Stati dell'area, ereditati dalla struttura amministrativa interna dell'URSS (e quindi anche la messa in discussione dei confini post-sovietici e l'integrità territoriale delle Repubbliche dell'ex URSS) e la trasformazione del *near abroad* in una dimensione sempre più “interna”. Gli ostacoli tuttavia non mancano e vanno dalle paure, nelle Repubbliche centroasiatiche indipendenti, che Mosca utilizzi, per sottomettere nuovamente al proprio controllo

⁵ M. LARUELLE, *Asie centrale: le retour de la Russie*, in “Politique Internationale”, n. 115, 2007, p. 382.

⁶ L'evolversi delle relazioni internazionali ha ripetutamente ostacolato il perseguimento russo dei due fini principali che il Cremlino intende perseguire nella propria politica centroasiatica: impedire l'accesso di altre potenze al bacino del Caspio, convogliare tutto il transito degli idrocarburi attraverso la Russia e impedire il formarsi di una politica energetica comune europea che ostacolerebbe il vecchio progetto di creare una dipendenza energetica dalla Russia.

aree già dominate dall'Impero russo e da quello sovietico, la questione delle minoranze russofone anche nei loro confronti⁷ – come è avvenuto in seguito alla crisi ucraina – alla relativa indipendenza ed equidistanza nella politica estera di Paesi transcaucasici quali l'Azerbajdjan, che governa un'ingente quantità di risorse del Caspio e che non accetta che l'Armenia si sia trasformata in un avamposto di Mosca nel Caucaso, dotato di basi militari russe.

A questi ostacoli Mosca reagisce, per non cedere il passo, con un rafforzamento della proiezione centroasiatica come politica di influenza che, dopo la crisi ucraina, non può più escludere anche l'uso di strumenti di *hard power*, favorito da un controllo totale delle ingenti ricchezze interne alla stessa Russia e da una tendenza al superamento, in quest'area, dei limiti della potenza. Del resto l'egemonia (anche quella nell'area centroasiatica ex-sovietica) è "imperialità potenziale"⁸. Il problema, per la Russia nella sua proiezione centroasiatica, sta proprio qui: non riesce a recuperare la dimensione, ben più stabile rispetto all'egemonia, dell'impero, pur comportandosi come se questa non fosse mai venuta meno (la labilità della separazione fra *inside* e *outside* nella concezione del *near abroad* è una cartina di tornasole in questo senso, in quanto eredità dell'impero interno), cosa che comporta, da un lato, l'immischiarsi continuo nelle faccende degli alleati centroasiatici (per la convinzione di poter contare su di loro solo tenendoli sotto controllo) e dall'altro il rimanere esposta, proprio per questo, alle sfide di altre potenze nell'area, considerata "di propria pertinenza geopolitica"⁹.

⁷ È il caso dei timori apertamente espressi nel corso del 2014 dal Presidente del Kazakistan, Nursultan Nazarbaev, nonostante la stretta vicinanza su tutti i piani fra la vasta Repubblica centroasiatica e la Russia. Sul pericolo percepito nei confronti dell'uso delle minoranze e sulle tensioni con la Russia in generale, cfr. F. VIELMINI, *Dopo la Crimea il Kazakistan?* in A. FERRARI (a cura), "Oltre la Crimea. Russia contro Europa?", Milano, ISPI, 2014, pp. 115-131.

⁸ Secondo molti teorici, come ricordato in M. MÜNKLER, *Imperi*, Bologna, il Mulino, 2008.

⁹ Questa dinamica ricorda la diversità del comportamento imperiale che esisteva fra Atene e Sparta. Atene, in questo simile a Mosca, pretendeva, per la sua forte inclinazione all'impero, di imporre la propria ingerenza nella politica degli alleati, a differenza di Sparta (che conduceva una politica egemonica priva di mire espansionistiche), condizionandoli interamente anche nel loro ordine interno. Anche la Russia mira a trasformare le attuali relazioni egemoniche, a tratti periodicamente rimesse in discussione in Asia Centrale, in rapporti imperiali, con una politica espansionistica che può finire per gettare alle ortiche il semplice e limitante ruolo di *primus inter pares* nelle organizzazioni multilaterali regionali. Sulla tendenza a interferire nelle faccende degli alleati e sull'analogia con Atene,

L'evoluzione della proiezione "estremo-orientale" della Russia post-imperiale

All'orientamento centro-asiatico della Russia si accompagna un costante tentativo di recupero di "amici" politici nell'area estremo-orientale e in particolare della Cina. È stata emblematica in questo senso, dopo la crisi ucraina, anche la propaganda interna sui vecchi legami di amicizia con la Corea del Nord, che ha visto l'intensificarsi dell'attività diplomatica e dei viaggi di scambio ufficiali, compresi quelli di semplici cittadini nel campo dell'istruzione e delle attività civili. È evidente che questo recupero costituisce un'inversione di tendenza rispetto al ripetutamente denunciato isolamento internazionale. Tuttavia, già prima della crisi di Kiev del 2014, della Crimea e dell'Ucraina orientale, al Cremlino erano continue le lamentele di fronte al fatto di non riuscire a procurarsi amici nella dimensione internazionale, ma solo "interlocutori"¹⁰. Il recupero della dimensione estremo-orientale, pertanto, è parte integrante di un vittimismo di antica data nella politica estera russa, che si ritrova anche nella dottrina eurasista, che vede fondersi il dibattito sull'identità russa (senza dimenticare che la dimensione imperiale è stata un fattore di etnogenesi in Russia), sul suo carattere multiculturale e multireligioso e sull'"interesse nazionale" con l'idea che il mondo esterno "non ama la Russia" e che non può avere "amici", ma solo "alleati".

Il partenariato strategico con la Cina, rinvigorito dopo la crisi ucraina, è stato per lungo tempo ambivalente e ambiguo¹¹ e va inqua-

si veda il classico di M. DOYLE, *Empires*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1984, pp. 58 sgg. In questo la distinzione fra "imperi di terra" e "imperi di mare" sembra scemare. L'unica distinzione potrebbe rimanere quella del dispiegamento potenziale della violenza nel controllo degli alleati.

¹⁰ Come aveva notato L. SHEVTSOVA, *Odinokaja derzhava*, Mosca, Rosspen, 2010.

¹¹ Come definito dal maggiore studioso di queste relazioni, Bobo Lo (B. LO, *Axis of Convenience, Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, London, Brookings Institution and Chatham House Press, 2008, pp. 3-194). Inizialmente il partenariato era stato concepito in Russia come strumento per costringere gli Stati Uniti a riconoscere la Russia come "ponte" nel dialogo con la Cina, costringendo da un lato la potenza americana a riconoscere alla Russia uno *status* di "grande potenza necessaria" e creando un contrappeso destinato a modificare l'equilibrio russo-americano, dall'altro a contenere le mire espansionistiche di Pechino. Queste intenzioni tuttavia non avranno successo, sia per l'indifferenza americana che per quella cinese nei confronti della Russia: quest'ultima è stata favorita dall'ascesa indipendente della potenza cinese, dalla presenza di molte più alternative per Pechino nel procurarsi alleanze e dal fatto che quel partenariato è più rilevante

drato in questa logica, basata sulla ricerca di un “asse di comodo”, di un “matrimonio d’interesse” che soddisfa anche la Cina, assetata di fonti energetiche per la sua economia in rapido sviluppo e di una sponda importante in Asia, quale è la Russia. Chiuse nel 2004 le vicende legate al pesante contenzioso storico dei “trattati ineguali” ottocenteschi sulle regioni dell’Amur e dell’Ussuri e in parte anche quelle relative al percepito pericolo di “invasione” delle terre siberiane in spopolamento da parte della popolazione cinese in espansione demografica¹², che ha rivelato dinamiche differenti rispetto a quelle paventate e ampiamente sfruttate nel dibattito russo di politica estera, quel partenariato ha potuto riprendere vigore e significato. Gli accordi di tipo *win-win* fra Russia e Cina del maggio 2014, che comprendono anche la cooperazione militare¹³, hanno permesso al partenariato strategico di evolversi e di raggiungere un nuovo stadio. La prospettiva di un’alleanza completa con la Cina rimane però lontana e complessa (rimanendo possibili solo “*soft alliances*”)¹⁴, sia perché la Cina potrebbe pagare un costo troppo alto in termini di paura dell’abbandono e di rischi di intrappolamento, sia perché la dirigenza russa non vuole rovinare, a causa di una rigida alleanza vincolante, i rapporti con gli altri Paesi asiatici, contrassegnati da cronica diffidenza. Solo ulteriori errori statunitensi potrebbero spingere i due Paesi a passare da una flessibile *partnership* strategica, come quella attuale, a una vera e propria alleanza¹⁵.

La *partnership* contemporanea, in ogni caso, è vantaggiosa per entrambi i *partner*: consente una cooperazione approfondita nell’ambito della *Conference on Interaction and Confidence Building in Asia* (CICA), un nuovo *security framework* nel sistema Asia-Pacifico che

per Mosca che per Pechino. Naturalmente questo fallimento contribuirà ad alimentare il vittimismo e il revanscismo neoimperiale in Russia.

¹² Su questo tema cfr. A. VITALE, *La pressione cinese sulla Siberia e sul Far East della Russia*, in A. VIOLANTE, C. FIAMINGO (a cura), “La Grande Muraglia è crollata”, Milano, Mimesis, 2014, pp. 53-69.

¹³ Oltre a esercitazioni congiunte, nel corso del 2014 si sono viste anche manovre navali congiunte russo-cinesi nel Mar cinese meridionale e l’invio di messaggi a contenuto deterrente nei confronti di Giappone e Stati Uniti. La Cina vede da tempo nella Russia un aiuto potenziale nelle dispute marittime con il Giappone.

¹⁴ Cfr. A.P. TSYGANKOV, *What is China to Us? Westernizers and Sinophiles in Russia’s Foreign Policy*, in “Russia NEI Vision”, n. 45, p. 214.

¹⁵ Errori del tipo di quelli già sottolineati da Kenneth Waltz nel corso della Guerra fredda. Cfr. K. WALTZ, *Structural Realism after the Cold War*, in R. LITTLE, M. SMITH (eds.), “Perspectives on World Politics”, London and New York, Routledge, 2006, pp. 90-98 e in particolare p. 97.

esclude Stati Uniti e Giappone, garantisce per trent'anni alla Cina forniture di gas naturale e riduce per la Russia il peso del mercato europeo e le conseguenze delle sanzioni. Il volume degli scambi commerciali con la Cina si è quintuplicato negli ultimi dieci anni¹⁶. La *partnership*, inoltre, consente di superare gli scogli sempre più massicci della costruzione di un'Unione eurasiatica della quale l'Ucraina avrebbe dovuto essere parte integrante. Lo sviluppo della cooperazione con la Cina investe poi direttamente anche l'Asia centrale, nell'ambito del gruppo di Shanghai (fondato nel 1996 e potenziato nel 2001)¹⁷, facendo della Russia un *partner* di prima grandezza per la Cina. Infatti, il gruppo ha conferito una posizione di enorme importanza all'Asia Centrale nella concezione geopolitica delle dirigenze dei due Paesi, orientata ad espellere dall'area "interessi estranei", considerati negativamente anche a Pechino. Per Mosca si tratta poi di ricostruire in Asia Centrale uno spazio economico unificato¹⁸, sul tipo di quello dell'Unione Europea, unendolo ai trattati di sicurezza collettiva, per acquisire in Asia Centrale un peso crescente: uno sforzo che tuttavia suscita perplessità a Pechino.

Di fatto il gruppo di Shanghai ha conferito notevoli vantaggi alla Russia, che l'ha usato anche per consolidare il partenariato strategico con la Cina, cercando al contempo di controllarne l'influenza nell'Asia Centrale. Quel gruppo ha consentito inoltre di annacquare la percezione dell'ingombrante serie di mire russe sulla regione, "scaricandole" in parte sulla presenza cinese e favorendo il dialogo con gli esponenti delle Repubbliche centroasiatiche ex-sovietiche, diradandone in gran parte la diffidenza provocata soprattutto dal Trattato di sicurezza collettiva, percepito generalmente come "russocentrico" e voluto dall'ex potenza egemone, ancor più dopo gli avvenimenti ucraini.

Le perplessità sia russe che cinesi però non mancano. Al Cremlino si sa che la Cina potrebbe trasformarsi in un domani non troppo lontano in una potenza regionale capace di diventare un temibile

¹⁶ Cfr. J. MANKOFF, *Russian Foreign Policy: the Return of Great Power Politics*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield, 2009, p. 178.

¹⁷ È importante notare che, pur come organizzazione centro-asiatica, il gruppo di Shanghai si è aperto nel 2004, 2005 e 2007 ad altri Paesi dell'Asia, accolti come osservatori (India, Mongolia, Pakistan, Iran), che la dirigenza russa spera diventino membri a tutti gli effetti dell'Organizzazione, sebbene in questo sia ostacolata dalla Cina, che teme la presenza di potenze emergenti potenzialmente rivali.

¹⁸ Cfr. l'articolo di V. PANFILOVA, *Podpisali na troich*, *Nezvisimaja Gazeta*, 21 dicembre 2009.

concorrente anche per la Russia. La Cina, inoltre, rimane una priorità anche nella politica estera degli Stati Uniti, che la considera un interlocutore essenziale: e del resto anche la Cina ha bisogno dell’America per emergere sul piano globale. La prospettiva di una politica estera russa capace di coinvolgere nella cooperazione anche Tokyo – assetata di approvvigionamenti energetici che potrebbero giungergli dalla Siberia – rimane frenata dalle questioni territoriali di antica data (isole Curili) e dall’atavica percezione russa del Giappone come ostacolo storico costante all’espansione russa in Asia¹⁹. Dal 2009, pertanto, Mosca ha puntato definitivamente sulla carta cinese, rinunciando alla (seppure estremamente vantaggiosa) possibilità di un triangolo Mosca-Tokyo-Pechino, che riequilibrerebbe per di più il peso cinese. Anche il tentativo di inserire un terzo nel dialogo fra Mosca e la Cina, coinvolgendo l’India, fallisce per le resistenze cinesi, dovute al fatto di paventare quest’ultima come un potenziale *competitor* in Asia. Del resto quella cinese è una lotta per l’egemonia inserita in una precisa competizione internazionale e, come la Russia, anche la Cina si sente minacciata dalle ambizioni egemoniche delle altre potenze. Questo la porta a uno sforzo incessante per ottenere una supremazia incontrastata, nella logica della “tragedia della politica di grande potenza”²⁰ che fatalmente investe entrambe.

Malgrado le tensioni e le diffidenze reciproche, in ogni caso sono evidenti una certa continuità e uno sviluppo decisivo nelle relazioni sino-russe, che sfociano nel rafforzamento del partenariato attuale quale vero e proprio asse permanente che ha spostato il baricentro della politica estera russa in direzione dell’Asia e dei suoi Paesi emergenti. La *partnership* della Russia con la Cina consente alla Russia di sperare di tornare a essere ancora una potenza eurasiatica di prim’ordine. D’altra parte la classe politica cinese considera la Russia come un attore solo parzialmente “estremo-orientale” e non è mai stata pienamente disposta ad ammettere Mosca quale Paese *pivot* in una parte di continente tanto complessa come quella dell’Estremo Oriente, sul quale Pechino conserva un’ambizione piena di acquisire sempre maggiore influenza. Pertanto il partenariato russo-cinese, pervaso da una forza d’attrazione reciproca crescente e da uno sviluppo evidente, è anche fortemente temperato da ineliminabili diffidenze reciproche, relative

¹⁹ Cfr. M. MÜNKLER, *Imperi*, cit., p. 61.

²⁰ Cfr. J. J. MEARSHEIMER, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York-London, Norton & Company, 2001, p. 29 sgg.

allo *status* di potenza in Asia orientale. La Russia mantiene un atteggiamento estremamente favorevole nei confronti delle organizzazioni multilaterali (gruppo di Shanghai, APEC – Cooperazione economica Asia-Pacifico, ecc.) in grado di produrre decisioni collettive e di sicurezza in Asia, che limitino al contempo le ambizioni cinesi: infatti gli attori che aspirano a diventare grandi potenze, e si percepiscono come potenziali egemoni, non solo cercano di guadagnare potenza nei confronti dei loro rivali, ma cercano anche di prevenirne gli incrementi di potenza a loro spese²¹. Tuttavia la Russia non si esime dall'intensificare progressivamente le relazioni con la Cina, anche andando in senso contrario agli interessi concreti delle popolazioni russo-siberiane, autoctone ed estremo-orientali, contrariamente alla retorica “asiatica” e “anti-occidentale” sulla Siberia, che non corrisponde alla realtà ma ne è invece l'opposto. Tali popolazioni hanno invece sempre auspicato rapporti molto più stretti (ben più di quelli relativi alla stabilità regionale auspicati da Putin²² nelle visite degli ultimi anni in tutti i Paesi dell'area, con i quali ha pur disegnato un riavvicinamento) con tutti i possibili *partner* estremo orientali, dalla Corea del Sud al Giappone, dal Vietnam alla Malesia, dalla Thailandia all'Indonesia, soprattutto per ragioni economiche, di potenziali investimenti, nonché di scambio e di interazione fra persone e gruppi.

La politica estera estremo-orientale della Russia mantiene l'impronta “euro-asiatica” (già presente in quella dell'Impero monarchico), volta a rafforzare il ruolo di ponte fra due continenti sia dal punto di vista della potenza politica che di quella economica, favorendo lo sviluppo dell'ancora depresso *Far East* russo e consacrando lo *status* “asiatico” dell'immenso Paese bi-continentale.

Se tuttavia, all'inizio degli anni Duemila, la Russia era ancora “lontana” dall'Asia orientale ed era costretta a bilanciarsi fra gli Stati Uniti e la loro influenza nel sistema Asia-Pacifico da una parte e la Cina in espansione dall'altra, la svolta recente vede un prevalere del ruolo cinese nella politica estera asiatica di Mosca, anche perché la dirigenza russa percepisce un incipiente indebolimento economico e

²¹ Cfr. J. J. MEARSHEIMER, *Strategies for Survival*, in R. LITTLE, M. SMITH (eds.), cit., pp. 67-71 e in particolare p. 67.

²² In particolare in riferimento al dialogo fra le due Coree, nel quale Mosca ha cercato di svolgere un ruolo di primo piano ed è stata percepita dai Paesi dell'area come indispensabile e non minacciosa. Si veda G. TOLORAYA, *Korejskij poluostrov v poiskach puti k stabil'nosti*, in “Mirovaja Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnoshenija”, n. 1, 2008, p. 54 sgg.

politico del Paese. In altre parole, la Russia cerca di guadagnare un peso crescente in Asia grazie alle istituzioni regionali multilaterali e soprattutto al rafforzamento delle relazioni con la Cina, che si vanno esprimendo anche nella convergenza dei voti espressi nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU su questioni di interesse comune, nonché nei confronti del Medio Oriente e del Golfo Persico. Questa svolta è stata parte integrante del recupero di un rango di potenza regionale. Nonostante le difficoltà, non facilmente superabili, si può pertanto parlare di “svolta asiatica” nella politica estera russa e di aperta rivendicazione di uno “*status* eurasiatico” con il baricentro spostato verso Oriente, elaborato anche dal punto di vista dottrinale sulla base di idee in tema di geopolitica che dilagano in Russia dai primi anni Novanta.

L'affinamento del concetto di “Eurasia” e la proiezione “asiatica” della Russia

Anche se la dirigenza Putin impiega sempre il termine *evroaziatskaja strana* (Paese eurasiatico) per la Russia e cerca di evitare accuratamente la definizione di *evrazijskaja strana* (Paese “eurasista”), per fare riferimento alla sola realtà geografica oggettiva della Russia (Paese bi-continentale “eurasiatico”) e quindi non dare adito alla supposizione di una dipendenza dalle dottrine eurasiste²³ (connotate

²³ Il primo studioso a parlare di “Eurasia” fu, come noto, Vladimir Lamanskij (1833-1914). Venne poi seguito, nell’emigrazione “bianca”, da G. Vernadsky e dal principe N. Trubeckoj, che identificarono, dopo la Rivoluzione del '17 (da loro indicata come salvatrice del Paese dalla tentazione della cultura europea e neo-petrina), un destino scita e della civiltà della steppa di tipo “eurasiatico” per la Russia, anche sulla base della peculiare geografia di questo Paese imperiale. Piotr Savickij, geografo emigrato, affermò che la Russia è “asiatica” poiché la maggior parte del suo territorio occupa il continente eurasiatico, costituendo un “terzo continente” a sé stante, sul quale ha influito in modo molto pesante il retaggio dei popoli delle steppe. Anche Konstantin Leontjev (1831-1891) aveva elaborato l’idea di una Russia turanica e uralo-altaica più che slava, fornendo importanti argomenti all’eurasismo come dottrina culturale e politica e in gran parte, paradossalmente, allo slavofilismo del XIX secolo. Lo stesso accadrà all’opera di Nikolaj Gumilev (1912-1992), il massimo cantore della civiltà della steppa e della sua azione sulla civiltà russa.

Il problema era che, in tal modo, si sorvolava su un’altra tradizione, profondamente contraria a questa anche nella cultura e nella mentalità, che è stata parte integrante della storia russa: quella “della foresta” e dei contadini stanziali. Su questo tema, di enorme importanza per comprendere la cultura, la politica e la società russe, si veda il classico di Dinko Tomasic (D. TOMASIC, *The impact of Russian Culture on Soviet Communism*, Glen-

ideologicamente e politicamente da decenni) queste ultime – a base “culturale-nazionalista” differente, spesso contrapposta a quella euro-occidentale su piani diversi e quindi non puramente “geografica” – hanno preso sempre più piede nella concezione politica prevalente. Infatti, quello che traspare dopo la crisi ucraina è un evidente allontanamento dall’ambito euro-occidentale anche nei suoi aspetti culturali e politici, che sta spingendo verso il superamento puro e semplice della definizione “geografica” della Russia come Paese “di fatto eurasiatico”, basato sulla prevalenza del cristianesimo orientale. La componente “europea” della politica estera russa si è andata così assottigliando, lasciando un notevole spazio a una visione molto più aderente alla visione ideologica eurasista, che supporta il recupero dell’impero e della potenza, dato che il rango di grande potenza (*velikaja derzžava*) ha sempre rivestito una dimensione imperiale. Di fronte al declino della Russia post-sovietica, la reazione “eurasista” comprende sempre più anche un progetto politico-ideologico, pur se embrionale e indefinito, innervato di autoritarismo ritenuto autoctono e imprescindibile, di interventismo economico, di controllo statale integrale sulle risorse del Paese e di un ideale della Russia e delle sue sfere di influenza, relativizzandone i confini che con le indipendenze dei primi anni Novanta da amministrativi erano diventati “internazionali”. Queste erano viste come parte di un *geschlossene Handelsstaat* di fichtiana memoria e vertice della vicenda dello Stato moderno (recepito molto tardi in Russia e su imitazione occidentale)²⁴, capace di rompere con la sua sola potenza l’“accerchiamento”²⁵, nonché di contrapporsi alla civiltà occidentale, sebbene il bersaglio principale rimangano gli Stati Uniti, la NATO e l’OSCE, accusata di continue campagne antirusse.

coe, Illinois, The Free Press, 1953). Molto più appropriato sembra pertanto il titolo che Aldo Ferrari ha dato al suo imponente studio sulla questione “asiatica” ed “eurasiatica” in A. FERRARI, *Russia, La foresta e la steppa. Il mito dell’Eurasia nella cultura russa*, Milano, Libri Scheiwiller, 2003, nel quale correttamente rientra anche il tema della “foresta”, anche se non viene affrontato nei termini di Tomasic. Sul tema dell’“eurasismo” cfr. anche (l’ormai invecchiato) A. VITALE, *Nazionalità, nazionalismo e sviluppo politico in Russia e nelle Repubbliche Baltiche*, Milano, ISPI, 1993.

²⁴ Sul tema cfr. A. VITALE, *Rossijskaja gosudarstvennost’ v sravnitel’noj perspektive: russkaja tradicija i zapadnaja model’stroitel’stva gosudarstva*, in “Novejšhaja Istorija Rossii. Mezhdisciplinarnyj Nauchno-Teoreticheskij Zhurnal”, Skt. Petersburg, n. 3, 2013, pp. 20-36.

²⁵ Cfr. J. C. ROMER, *Géopolitique de la Russie*, Paris, Economica, 1999, pp. 96-102.

Questo orientamento, sviluppato dalla *neonomenklatura*²⁶, ha finito per erodere il limite, oggi sempre meno chiaro, fra concezione geografica “eurasiatica” e dottrine “eurasiste” nella politica estera russa, anche se il fine perseguito rimane solo quello di restituire al Paese lo *status* di grande potenza globale, assicurandogli la difesa dei suoi “interessi” nel continente asiatico. In effetti, una parte crescente di questa politica, presentata anche come “scelta asiatica”, è rappresentata dalla contrapposizione nei confronti di un generico “modello politico occidentale”, dal richiamo alle tradizioni e a una profonda specificità russa, sempre più contrapposta all’Occidente nel suo complesso. Non si tratta più soltanto del reclamare il riconoscimento degli interessi russi in Asia, ma anche di un’affermazione culturale e politico-ideologica che vede nella “scelta asiatica” la sua più piena manifestazione.

In realtà, l’affinamento del concetto di “Eurasia” era già stato un approdo ideale della politica estera russa dopo le delusioni degli anni Novanta e dei primi anni Duemila nel rapporto con l’Occidente. L’idea di un “destino eurasiatico” (e poi, in fusione con le dottrine geopolitiche dominanti, anche “eurasista”) del Paese era già nei primi anni Novanta molto presente e sotterranea nel dibattito politico, una sorta di “tentazione dell’Oriente” che diventerà ben presto una crescente ossessione per la classe politica russa²⁷. Come aveva notato James Bil-

²⁶ Cfr. O. KRYSANOVSKAJA, *Transformacija staroj nomenklatury v novuju rossijskuju elitu*, in “Obscestvennye Nauki i Sovremennost”, n.1, 1995; G. K. ASCIN., Z. D. LOZANSKIJ, S. A. KRAVCHENKO, *Sociologija Politiki. Sravnitel’nyj analiz rossijskich i amerikanskich političeskich realii*, MGIMO i Amerikanskij Universitet v Moskve. Izd. Ekzamen, 2001; D. LANE, C. ROSS, *The Transition from Communism to Capitalism? Ruling Elites from Gorbachev to Eltsin*, New York, Palgrave Macmillan, 1999; R. C. TUCKER, *Post-Soviet Leadership and Change*, in T. J. COLTON, R. C. TUCKER (eds.), “Patterns in Post-Soviet Leadership”, Boulder, San Francisco & Oxford, Westview Press, 1995.

²⁷ Naturalmente non nella sua interezza. Numerosi intellettuali e uomini politici quali Aleksej Arbatov, Boris Nemtsov, Grigorij Javlinskij hanno ripetutamente espresso perplessità e inquietudine di fronte alla visione eurasista, denunciando le gravi conseguenze per il Paese, derivanti dal dimenticare la dimensione europea e occidentale. Cfr. P. RANGSIMAPORN, *Russia as Aspiring Great Power in East Asia*, New York, Palgrave Macmillan, 2009. Altri hanno ritenuto la Cina necessaria alla Russia (sebbene anche pericolosa, data l’asimmetria politica inevitabile nei rapporti fra i due Paesi), ma non utilizzabile in funzione di contrappeso alla potenza statunitense. Si veda il vecchio saggio di A. LUKIN, *The Bear Watches the Dragon*, New York, Armonk, 2003. Altri, ancora, hanno ritenuto finito il tempo dell’Eurasia, adatta solo all’Impero ormai sbriciolatosi e hanno visto la Russia post-sovietica come un Paese europeo dotato di propaggini geografiche in Asia, nella quale è pur obbligata a estendere la difesa dei “propri interessi”, ma non a squilibrare il proprio baricentro politico e culturale.

lington²⁸, in realtà il recupero dell'eurasismo dipendeva anche a livello popolare, già negli anni Novanta, non da una particolare affezione per l'Asia e per i suoi maggiori Paesi, ma rappresentava una sorta di protesta contro quella che veniva percepita come un'umiliazione continua da parte dell'Occidente, definito vagamente *Zapad* (l'Ovest). Anche la svolta recente è senza ombra di dubbio di natura pragmatica, ma su di essa influiscono sia la dottrina geopolitica "eurasista" – che però è passata attraverso contraddizioni (in particolare nella considerazione delle relazioni con la Cina) sulle quali oggi si preferisce sorvolare²⁹ – sia il variegato complesso neonazionalista e neoimperiale

²⁸ J. BILLINGTON, *Russia in Search of Itself*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004.

²⁹ A differenza dei teorici "etno-culturali, filosofici e linguistici" dell'eurasismo classico, i neoeurasisti contemporanei, pur riferendosi al primo, basano la propria concezione su una dottrina di tipo integralmente ideologico-politico e geopolitico che ha sempre posto al centro la Russia come Paese per sua natura "anti-occidentale", rivelando ben poco interesse per il mondo orientale. Infatti, essi a lungo non hanno affatto guardato alla cultura "eurasiatica" come a una miscela dalle straordinarie potenzialità, senza alcun dubbio molto radicata in Russia, ma hanno puntato su una esaltazione dell'isolazionismo culturale russo (cfr. J. BILLINGTON, *Russia in Search of Itself*, cit., p. 71) per proteggere la Russia da ogni "influenza corrottrice" che provenga dall'esterno, diventando in tal modo gli ideologi di un neo-nazionalismo "statual-nazionale" (per quanto in Russia non possa avere che connotati "imperiali"), che non a caso si fonde bene con le correnti scioviniste, nazionaliste e neofasciste occidentali, con le quali i contatti e gli scambi, ideologici e materiali, si sprecano. In questa posizione ideologica, della quale i massimi esponenti sono Aleksandr Dugin e, su un piano culturale di molto inferiore, Vladimir Zhirinovskij, prevale la presa d'atto dell'"asiatizzazione geopolitica" della Russia post-sovietica e del conseguente, necessario recupero della *derzhavnost'* (potenza) cercando alleati in Asia. Una posizione però che, se da un lato, si è fusa sempre più con il pragmatismo geopolitico e della politica estera russa attuale, non è stata esente dalla tentazione di usare programmaticamente lo spauracchio del "pericolo giallo", di quello musulmano e/o di altre potenze asiatiche, generando contraddizioni macroscopiche. Si tratta infatti di un "neoeurasismo opportunistico", come è stato definito, che sorvola sulle premesse culturali dell'eurasismo classico, insistendo invece su una valutazione pragmatica delle "forze ostili" (l'egemonia mondiale americana) e di quelle potenzialmente "amiche" (le potenze asiatiche emergenti), recuperando anche la visione del mondo dei teorici della geopolitica classica, Karl Haushofer e Harold Mackinder, orientata alla contrapposizione irriducibile fra potenze marittime e potenze continentali. La Cina è semplicemente utile, in quanto contrappeso efficace nella contrapposizione e nello scontro per il dominio del mondo fra Russia e Stati Uniti. Tuttavia, le differenze nello schieramento neoeurasista sono macroscopiche. Dugin, ad esempio, da un lato auspica un'alleanza fra religioni in funzione anti-occidentale ma dall'altro paventa il ruolo crescente della Cina, che userebbe la Russia solo per impressionare gli Stati Uniti e propende per un'alleanza con Iran, Islam (anche radicale) e India, senza trascurare di coltivare un orientamento verso la Germania, per trascinarla dalla propria parte, impedire che attragga a sé il resto dell'Europa centrale e per formare un blocco continentale "anti-atlantista". Sulle incoerenze della posi-

interno, a lungo critico e sospettoso sui rapporti con la potenza asiatica cinese. La ricerca di una “sponda asiatica” (dovuta anche alle sanzioni e alla volontà russa di renderle inefficaci) porta ormai a orientare in senso sempre più “asiatico” la politica estera russa contemporanea, perfino sulla base dell’invenzione artificiale di un’“identità asiatica” esclusiva per la Russia e pur con i rischi che lo sviluppo del Gruppo di Shanghai e l’interdipendenza con queste potenze può comportare, in termini di maggiore vulnerabilità e di caotico coinvolgimento, difficilmente controllabile e governabile.

Conclusioni

Di fronte a questa svolta nella politica estera russa rimangono aperti numerosi interrogativi, sia di carattere diacronico che sincronico.

Il più importante quesito del primo tipo è quello relativo alla questione se la Russia, in assenza dei problemi verificatisi invece nei confronti dell’Occidente già negli anni Novanta (dovuti anche alle scelte euro-occidentali), avrebbe coltivato l’orientamento “asiatico” che oggi contrassegna con ogni evidenza la sua politica estera dopo la crisi ucraina. In altre parole, quell’opzione “asiatica” era già nel DNA di un “eurasismo” congenito, nella permanente “sindrome dell’accerchiamento”, nella percezione del collasso dell’Impero sovietico come di una “catastrofe geopolitica” sfruttata dai *zapadnye volki* (lupi occidentali) in agguato per assoggettare la Russia e il suo “sacro territorio” imperiale? La risposta non è facile³⁰. Di certo gli errori nel considerare

zione di Dugin, che però si fondono oggi in gran parte con la politica estera della dirigenza russa pur non essendone un comodo referente, rimangono fondamentali J. B. DUNLOP, *Aleksandr Dugin’s “Neo-Eurasian”*, in “Harvard Ukrainian Studies”, vol. XXV, n. 1, pp. 91-127 e M. LARUELLE, *La quête d’une identité imperiale. Le neo-urasisme dans la Russie contemporaine*, Paris, Petra, 2007.

In ogni caso, fa da sfondo a tutte queste posizioni la volontà di ristabilire la *derzhavnost’* perduta: cosa che coincide con la politica estera ufficiale, che pur continua a trarre ispirazione da un’infinità di suggestioni del genere, oltre che a basarsi sulla geopolitica, sulla geografia della potenza e sull’aspirazione al multipolarismo, abbandonando però progressivamente un orientamento multivettoriale, in favore della sponda asiatica sulla quale concentrarsi.

³⁰ Sul tema ha espresso considerazioni condivisibili M. MASSARI, *Russia. Democrazia europea o potenza globale?*, Milano, Guerini e Associati, 2009. In particolare, è evidente che tutti i problemi esistenti con la Russia post-sovietica non possano essere fatti risalire all’allargamento a Est delle istituzioni euro-atlantiche, per altro accettato dalla

la Russia come marginale in quel delicato momento storico non sono mancati da parte occidentale. Quell'orientamento, tuttavia, non è stato determinato soltanto da ripetuti errori di sottovalutazione occidentale della Russia e della sua grave "sindrome post-imperiale", che avrebbe richiesto un ben diverso approccio nelle relazioni con quel Paese, ma quegli errori hanno funzionato di certo da catalizzatore di un ri-orientamento della politica estera russa (ritorno della sindrome dell'accerchiamento, percezione della creazione di un "cordone sanitario" dal Baltico al Mar Nero, ecc.) e le conseguenze si vedono ancora oggi.

Nell'ambito delle questioni di carattere sincronico, invece, il problema principale è quello dei limiti della prospettiva "asiatica" di questa politica estera. Se è sempre più vero che nella prospettiva russa si va costruendo un polo "post-occidentale" nel quale Russia e Cina stanno assumendo un peso crescente³¹, rimane vero anche che la Cina è per la Russia un vicino scomodo, tutt'altro che controllabile³². Un vicino oltre tutto mal sopportato dalle altre potenze asiatiche. Nella prospettiva eurasiatica (o addirittura "neoeurasista") della dirigenza russa, poi, l'assenza del Giappone e della Corea del Sud, dell'India³³ e soprattutto della Turchia (eterna rivale della Russia, concorrente di quest'ultima in Asia centrale, in quanto interessata alla lunghissima "fascia turanica" delle Repubbliche centroasiatiche indipendenti gene-

dirigenza Eltsin a suo tempo, come dimostrano i giornali dell'epoca. Piuttosto, al centro della questione va collocata la mancata rinuncia russa al perseguimento dello scopo centrale della sua politica estera: il recupero dello *status* di grande potenza, perduto con il collasso dell'Unione Sovietica e accompagnato alla necessità di resistere alla lunga stagione di declino politico-economico degli anni Novanta. Questo problema ha fortemente condizionato le scelte della Russia nei suoi rapporti con l'Occidente e con l'Europa e oggi fa da sfondo al ri-orientamento della politica estera verso l'Asia, dovuto principalmente al risentimento per non essere considerata in Occidente come una potenza paritaria, a livello delle principali potenze.

³¹ Cfr. A. TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy, Change and Continuity in National Identity*, Lanham-Boulder-New York-Toronto-Plymouth, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2009, p. 5. Senza dubbio i due Paesi hanno anche economie complementari, così come potenziali demografici simmetrici.

³² Cfr. V. INOZEMCEV, *Kitajskij marsh. Groz'it li on Rossii?*, in "Izvestija", 22 dicembre 2009.

³³ Per il Cremlino l'India è un *partner* strategico fidato e meno pericoloso della Cina, nonché un Paese cointeressato alla gestione dell'Asia centrale, ma a causa della competizione inevitabile con la Cina e della mancanza di assertività nell'affrontare gli orientamenti statunitensi, questa sponda non è uno strumento di politica estera efficace per la Russia.

ralmente turcofone e di religione musulmana)³⁴, la perdita quasi integrale del *Zakavkaz'e* (Transcaucasia) e il fallimento sia del “triangolo” Mosca-Delhi-Pechino già negli anni Novanta e di quello, ancor più improbabile, Mosca-Ankara-Gerusalemme (tentativo che ha fatto da sfondo agli sforzi politici russi in Medio Oriente), così come i frequenti contrasti di interesse con Teheran, che impediscono di vedere uno stabile asse geopolitico vincente, non consentono di definire “efficace” questo ri-orientamento, ma solo di registrare una spasmodica ricerca, dettata da un’insicurezza di fondo, di sponde che tuttavia rimangono mobili, instabili, incerte. Il recupero della *derzhavnost'* mediante la “stampella asiatica” è tutt’altro che semplice; la precarietà della svolta asiatica della Russia è evidente; il problema è che quanto più queste sponde si rivelano labili e scarsamente propense alla formazione di blocchi continentali o di alleanze, tanto più l’irrigidimento di tipo “eurasista” e di *Machtsstaat* della Russia contemporanea – sempre più propensa anche a un espansionismo nel *near abroad*³⁵ giustificato con

³⁴ Non va dimenticato che l’impero russo e quello sovietico sono sempre stati ossessionati da una tentazione “pan-turca” all’interno dei loro possedimenti centroasiatici. Nel periodo sovietico verrà usata l’arma dell’introduzione dell’alfabeto cirillico per le lingue nazionali delle Repubbliche centroasiatiche, al fine di separare da quella fascia turanica i popoli dell’Asia centrale, dopo averli attirati a sé nel 1920 (dal *Congresso per la Liberazione dei Popoli dell’Oriente*, svoltosi a Baku, in poi) con il miraggio della “rivoluzione orientale” quale sviluppo di quella bolscevica.

³⁵ Fra le costanti della politica russa ha sempre dominato l’illusione che la *derzhavnost'* sul piano internazionale – acquisita una volta entrata nel gioco delle grandi potenze – e la politica delle armi, il *Machtspolitik* e delle conquiste territoriali potessero supplire a una modernizzazione incompiuta. Questa convinzione allucinatoria, che presenta una sua continuità da Pietro a Nicola II, da Stalin a Putin, rischia di riprodursi con gravi e ripetitive conseguenze per la Russia, che si è cullata nell’ultimo decennio nell’infondata convinzione di una recuperata, definitiva e solida prosperità (senza tener conto delle leggi profonde dell’economia), grazie all’espportazione di materie prime contro l’importazione di quasi tutti i prodotti finiti. Di fatto la Russia post-sovietica non è affatto uscita da uno stato di stagnazione e di arretratezza economica, che fa da *pendant* alla mancata modernizzazione politica (cfr. L. SHEVTSOVA, *Odinokaja derzhava*, cit.), come dimostrano i dati macroeconomici di lungo periodo (nel solo 2014 la fuga di capitali è ammontata a 28 miliardi di dollari). L’errore di chi sostiene il contrario sta anche alla base della pretesa, per la Russia contemporanea, di offrire addirittura un’alternativa politico-economica e culturale alla civiltà occidentale (come nel caso dell’eurasismo) o alle regole dello sviluppo economico e a quelle della creazione reale di ricchezza, a differenza di altre civiltà asiatiche (come il Giappone, Singapore, l’Indonesia o la Corea del Sud) che a queste ultime hanno saputo unire la conservazione della propria identità tradizionale. La via scelta dalla Russia è quella della svolta verso la Cina, sebbene non vi sia stata alcuna modernizzazione di quel tipo in Russia (che le conferirebbe anche ben maggiore credibilità internazionale) e non vi sia nemmeno la prova che il Paese sia compatibile culturalmente con la Cina contemporanea.

la difesa dei propri “interessi nazionali” e di quelli delle onnipresenti minoranze dei *russkie* (eticamente russi) nello spazio ex sovietico – rischia di riprodurre fenomeni già visti nel periodo sovietico. Fra questi vi sarebbero – dato che già nel 2004 è apparso chiaro il legame fra nuova politica estera e irrigidimento interno della Russia – la sclerosi immobilista interna, l’elefantiasi della struttura statale, il richiudersi in sé stessi, l’autarchia e la chiusura verso l’esterno³⁶, il definitivo collasso degli spazi economico-commerciali ex-imperiali, il declino della posizione di forza riacquisita dalla Russia negli anni Duemila, il probabile fallimento economico (nonostante gli evidenti, immensi potenziali dei quali la Russia dispone da sempre e la sterminata riserva di risorse naturali e di materie prime, che però da sola non è certo in grado di generare ricchezza), che la renderebbe definitivamente incapace di ricostruzione dopo il collasso sovietico³⁷. Questa serie di condizioni, che deriverebbero anche dal fatto che la vicenda storica russa nei suoi aspetti più decisivi e profondi ha sempre affondato le proprie radici in Europa e non in Asia³⁸, prepara per la Russia nuovi problemi e forse – dato che l’evoluzione della società, i nuovi bisogni emergenti, gli strati giovanili sono (di fatto, se non emotivamente) largamente in contrasto con queste ideologie obsolete e devastanti, orientate alla chiusura e con i rapporti di produzione e le strutture produttive attuali rimaste arretrate – anche profondi rivolgimenti politici e sociali, con modalità e conseguenze del tutto imprevedibili.

Sulla via economica cinese si veda il volume del Premio Nobel Ronald Coase e del suo allievo Ning Wang (R. COASE, N. WANG, *Come la Cina è diventata un Paese capitalista*, Milano, IBL Libri, 2014).

³⁶ Si rinvia per questo a: A. VITALE, *Il potere in Russia: continuità e trasformazioni*, in A. FERRARI (a cura), “Oltre la Crimea. Russia contro Europa?”, Milano, ISPI, pp. 53-67.

³⁷ Con l’evidente paradosso, già temuto dal ministro delle Finanze della Russia zarista Sergej Witte, che la debolezza economica della Russia l’avrebbe sempre più esposta al pericolo di diventare una colonia di sfruttamento delle potenze occidentali, qualora non fosse riuscita a svilupparsi in grande centro economico rilevante: ossia l’esatto opposto rispetto all’illusione, sparsa a piene mani dalla propaganda putiniana, marcatamente autarchica e protezionista. Solo una Russia prospera e dotata di istituzioni moderne che non intralcino il suo sviluppo economico e le riforme più urgentemente necessarie potrebbe costituire un concorrente sul piano mondiale per le altre grandi potenze. Questo era già evidente nella fase di declino della Presidenza Eltsin. Cfr. J. C. ROMER, *Géopolitique de la Russie*, cit., p. 100.

³⁸ L’arretratezza della Russia rispetto all’Occidente è stata percepita come pericolosa in varie fasi della sua storia e in particolare nei periodi di crisi imperiale, a causa della tensione fra “missione imperiale” e imperativi dell’autoconservazione e dell’autopotenziamento. Cfr. M. MÜNKLER, *Imperi*, cit., pp. 139-143.

Abstract - Russia's turn towards Asia is an evident orientation of the contemporary Russian foreign policy. Over the last two years, Russia has been gradually yet consistently reorienting itself towards Asia. This turn includes accelerated diplomatic efforts in favor of countries in Central Asia (the "near abroad"), East, South East, the Asia-Pacific system and South Asia, especially after the beginning of the political crisis in Ukraine in 2013. The precipitous deterioration of Russia-West relations will undoubtedly contribute to Russia's turn towards Central Asia and China. In fact, Russia is searching a new role both in the world and in Asia, achieving a role of regional key player. Russia's turn to the East has already

become one of the most relevant components of the country's national strategy. The attitude of the Russian political and intellectual *élites* to the Asian vector of Russia's foreign policy depends on controversial cultural factors (eurasianism) and generates an ambitious agenda aimed at accelerating Russia's integration into the political processes in Asia. However, Russia's Asian strategy faces a number of problems on solving more complex sets of tasks in a higher stage. Moscow has done much except what the regional players expect from it (especially small and medium-sized countries) and the entire system of cooperation with China remains a weak strategic partnership, far from being a new complete political alliance.

PUTIN E IL PENSIERO EURASIATICO

di Gianni Salvini

Le tendenze prevalenti nella geopolitica russa sono l'europeista e l'eurasiatica. La prima, l'europeista, identifica il processo di modernizzazione con il progressivo avvicinamento all'Europa occidentale le cui istituzioni hanno costituito, per secoli, il modello di riferimento. Da Pietro il Grande a Gorbaciov emerge una continuità in questa direzione. Per contro, la tendenza eurasiatica nega che l'Occidente possa costituire il modello al quale riferirsi e critica gli "europeisti" in quanto non riconoscono lo spirito originale della Russia cercando invece di imporre culture e valori stranieri. L'Occidente, sostengono i più radicali eurasiatici russi, non solo non costituisce un modello, ma costituisce una minaccia che si manifesta, oggi, nel tentativo di accerchiamento e di esclusione della Russia dal novero delle "grandi potenze". Qui di seguito analizziamo alcuni momenti del pensiero eurasiatico russo e come Putin l'abbia tradotto in atti politici concreti. In effetti l'Unione Economica Eurasiatica (UEE) rappresenta un tentativo in questa direzione, dando vita ad un polo economico di un nuovo mondo policentrico che si propone di recuperare alcuni principi del pensiero eurasiatico.

Va innanzitutto precisato che non esiste una versione univoca del termine *Eurasiatismo* (*Evraziystvo*) in quanto il suo significato è di ambigua e controversa interpretazione. Vi è infatti differenza tra *Eurasiatismo* (che ha una sottolineatura filosofica) e *Eurasiatismo* (dal signifi-

Università di Pavia.

Il lavoro si propone di presentare in forma sintetica i punti fondamentali del pensiero eurasiatico russo e la conseguente azione di Putin come premessa alle crescenti tensioni tra Russia e Occidente: è quindi funzionale ad una migliore comprensione della crisi internazionale più grave fra quelle che hanno colpito l'Europa dalla fine del secondo conflitto mondiale.

ficato geografico). Qui impieghiamo in prevalenza il secondo termine ritenendo, come frequentemente avviene, che sottintenda il significato del primo.

L'Eurasia, come spazio geografico, è l'area occupata da Gengis Khan, dall'Impero zarista e dall'Unione Sovietica mentre, socialmente, è l'area occupata da vari popoli, con i Russi predominanti. L'*Eurasiatismo* è l'insieme di valori, abitudini e istituzioni che si sono storicamente sviluppati in quest'area e che ha dato origine alla civiltà russa caratterizzata dal misticismo dell'Ortodossia, dal potere politico legittimato da un *leader* forte e dalla responsabilità di "servire il popolo". Se, da una parte, l'ordine sociale evocato in tale visione è sorto anche in opposizione all'"altro", l'Occidente, dall'altra l'*Eurasiatismo* può convivere con altre civiltà come l'Islam e con altre forme di produzione come il feudalesimo, il capitalismo e il socialismo.

La Russia appartiene all'Eurasia ed è stato il dominio mongolo a definire l'identità russa come componente della civiltà eurasiatica. Già Kliutchevski, uno dei maggiori storici russi, vedeva nei mongoli (tattari) i veri unificatori della Russia, che impongono permanentemente i principi di sottomissione senza riserve allo Stato. Sempre alla concezione mongola e orientale appartiene il principio secondo cui il diritto di proprietà viene dato in concessione ai nuovi nobili a condizione che prestino alcuni servizi (ad esempio quello fiscale e quello militare). Per N. Trubekoi, rinomato linguista, è "da Gengis Khan che i russi hanno ereditato il loro impero" mentre per il filosofo Berdaev "la Russia di Mosca è un regno mongolo cristianizzato". Più specificamente la cultura russa sarebbe "turantica" – il bassopiano turanico è un'area posta tra l'attuale Turkmenistan al confine con l'Iran, l'Uzbekistan e il Kazakistan – caratterizzata da un legame di sangue tra russi e popoli turcotartarici e uroaltaici. Secondo questa interpretazione, l'*Eurasismo* si presenta come un netto, radicale rifiuto dell'eurocentrismo.

Ma una svolta radicale avviene quando, nel corso del XVIII secolo, prevale la tendenza eurocentrica. Con Pietro il Grande (1689-1725) e i suoi successori la Russia ha rifiutato la propria storia introducendo innovazioni di matrice europea nella sua società: l'esercito di leva con addestramento europeo, un'industria moderna ispirata al modello di gestione europeo e soprattutto una nuova cultura laica con lo sguardo rivolto verso Occidente, visto dalla "finestra aperta sull'Europa", San Pietroburgo. L'avvicinamento all'Europa riprende nella seconda metà dell'800 con l'eliminazione di alcune insostenibili "pesantezze" asiatiche (la servitù della gleba e poi la comunità di villaggio) accom-

pagnate da una tumultuosa crescita industriale e successivamente dalla timida introduzione di un sistema politico rappresentativo. Inoltre, mercato e proprietà privata cominciano ad essere tutelati. Nella società russa prevalgono, comunque, istituzioni non formali assenti in Europa: un forte legame tra Chiesa e Stato che perdura sostanzialmente sino al 1917 e la permanenza di fatto del regime patrimoniale e di una classe “di servizio” con tutti i suoi privilegi. Con la fine dell’impero zarista e il formarsi del regime comunista si hanno, dal 1920, le prime riflessioni sulla natura della cultura russa e dell’aspetto bicontinentale dell’impero.

Il primo dibattito si svolge a partire dal 1919-20, allorché un gruppo di intellettuali russi emigrati a Parigi riflette sulla fine dell’impero zarista e sulla formazione dell’Unione Sovietica, cercando di analizzare le cause di tale catastrofe. A loro avviso la causa prima è riferibile al costante e innaturale legame che la Russia ha mantenuto negli ultimi secoli con l’Europa. Per rinascere il Paese deve allargare e approfondire tutti i propri legami con l’Asia: cioè, in termini geopolitici, deve tornare verso l’Eurasia – occupata in gran parte dalla Russia senza confini tra i due continenti – che è un continente indipendente, fonte della propria cultura. Per raggiungere tale scopo è necessario rifiutare l’eurocentrismo e l’approccio universalistico della cultura, entrambi oggetto di una pretesa assurda che risale a Pietro il Grande fino ad arrivare a Stalin. La fine di questo percorso apre una fase nuova: secondo le parole di Putin, la fine dell’esperienza comunista è stata “la maggiore catastrofe geopolitica del XX secolo”. In effetti, con la disgregazione dell’URSS (1991), del COMECON e del Patto di Varsavia, si assiste al crollo dell’impero sovietico. Ma proprio negli anni ’90, nel travagliato periodo di Eltsin, il dibattito che si diffonde nei circoli intellettuali sulle ragioni della catastrofe innesca la protesta patriottica per l’umiliazione subita con la perdita dei confini dell’impero, sia in Europa che in Asia.

Ne consegue che le risorte teorie eurasiatiche sono sempre più impregnate di pragmatismo in ottica geopolitica e vedono sempre più la Russia spinta verso Oriente per la perdita dell’*impero europeo*. È in questo periodo caotico che la versione eurasiatica è vista anche come alternativa all’ideologia neo-liberale che aveva portato, negli anni ’90, al disfacimento del sistema economico e di quello sociale. Un rappresentante di questa nuova posizione è Vladimir Jirinovski, *leader* del partito liberal-democratico russo, che fa riferimento ai fondatori della geopolitica anglosassone – Halford Mackinder (1861-1947) – e tede-

sca – Karl Haushofer (1869-1946)¹. Collegato a principi geopolitici è anche il segretario del Partito Comunista russo Ghennadi Ziuganov che, analizzando le forze in campo, vede nella Cina il maggiore e più avanzato Paese dell'Asia continentale, l'avvicinamento al quale è utile alla Russia per opporsi agli Stati Uniti.

Il rappresentante più significativo del neo-eurasismo russo è tuttavia, dal punto di vista ideologico, Alexandre Dugin. Egli, innanzitutto, fa proprio e sviluppa il nucleo centrale del pensiero dei primi eurasisti degli anni '20: la Russia non è un Paese europeo in quanto è caratterizzata da una civiltà distinta, la cui struttura associa valori europei, come il cristianesimo, a valori tipici delle culture asiatiche, come il senso della gerarchia, la religiosità basata sulla fede e non sulla ragione, una certa tendenza al collettivismo. In tale visione l'Occidente viene percepito come un pericolo per l'umanità a causa del suo universalismo, del suo progressismo e del suo colonialismo, quest'ultimo paragonabile a quello dell'unificazione, di carattere totalitario rispetto alla diversità organica e naturale del Paese, attuata dal bolscevismo nell'esperienza sovietica. In questo senso l'Eurasiatismo degli anni '20 ha rappresentato una vera rivoluzione conservatrice russa. A questa dottrina di inerte rifiuto Dugin oppone un anti-occidentalismo attivo in cui l'idea centrale dell'Eurasiatismo è la pluralità delle civiltà, e che trova la propria motivazione geopolitica in una curiosa divisione del mondo in quattro "cinture" verticali: continente americano, Eurafrika, zona Asia-Pacifico e zona eurasiatica, comprendente in particolare Russia e Asia Centrale. All'interno delle "cinture" verticali, con sistemi e ge-

¹ Nel pensiero di Mackinder (H. MACKINDER, *The Geographical Pivot of History*, in "The Geographical Journal", Vol. XXIII, n. 4, aprile 1904) – malgrado la sua evoluzione e complessità – l'idea centrale è che esista una regione il cui controllo costituirebbe la chiave del dominio mondiale. La regione, cuore del mondo, è la *heart-land* eurasiatica, dominata dall'URSS, la maggiore potenza continentale di fronte alle grandi potenze marittime (USA e Gran Bretagna); l'Asia e l'Europa costituiscono il *rimland*, la cintura dell'immensa massa eurasiatica. Per dominare il mondo la Russia deve, secondo Mackinder, attirare parte del *rimland*, innanzitutto l'Asia, il mondo musulmano e l'Europa. Haushofer (K. HAUSHOFER *Geopolitica delle Pan-Idee*, Nuove Idee, Roma 2006) ritiene che il mondo debba essere diviso in quattro grandi zone di influenza: zona paneuropea dominata dalla Germania, zona panamericana dominata dagli Stati Uniti, zona panasiatica dominata dal Giappone e zona panrussa dalla Russia. Haushofer prevede un'alleanza tra Germania, Russia e Giappone per contrastare le ambizioni imperialiste delle potenze marittime anglosassoni. Oltre a essere esteso nello spazio, uno Stato deve essere "saldato" all'interno da un ideale comune condiviso, capace di spingere individui geograficamente dispersi a vivere insieme.

rarchie di valori diversi, si sviluppano sfere d'influenza, cioè "grandi spazi" (Unione Europea, Russia, India, Cina, ecc.) corrispondenti a nazioni o aggregazioni di nazioni di rilevanza geopolitica. Ora la politica degli Stati Uniti intende creare un impero planetario, un modello di sviluppo unico, l'imposizione di un codice politico-culturale identificato con un codice universale: l'atlantismo, la mondializzazione, il globalismo di cui gli Stati Uniti sono il principale vettore. Anche se non lo ammettono apertamente, la Russia è il loro nemico numero uno e pertanto diventa prioritaria una strategia per circondarla e soffocarla. È in questa linea di pensiero che Dugin vede il pericolo rappresentato dagli USA, che tentano di organizzare un impero mondiale sottomesso al loro controllo, fondato sul primato del mercato e sull'ideologia universalista dei diritti dell'uomo. In questa pericolosa direzione si stava muovendo Eltsin, che aveva scelto la globalizzazione e accettava un mondo unipolare in favore di una geopolitica atlantista. Putin, al contrario, ha inaugurato il passaggio dall'atlantismo all'Eurasiatismo, ma il cambiamento non è ancora completo né irreversibile. Anche Dugin fa riferimento al pensiero geopolitico di Halford Mackinder, il quale sostiene che chi controlla l'Europa orientale (la Russia) controlla l'*heart-land* (Russia ed Eurasia) e chi controlla l'*heart-land* controlla il mondo. Comunque il mondo potrà essere multipolare solo se la Russia diventerà una grande potenza regionale, un impero come lo fu in passato durante la dominazione mongola e con la diffusione della cultura bizantina, sino all'impero sovietico. In prospettiva, sostiene Dugin, bisogna costruire una nuova forma d'impero, l'impero eurasiatico. Un tale impero si dovrà basare non sulla democrazia rappresentativa occidentale, che favorisce ogni forma di manipolazione da parte di una ristretta *élite*, ma su una forma, non meglio specificata, di democrazia organica, partecipativa e diretta. Recuperando dai primi eurasiatici russi la nozione di impero e non considerando il concetto mai coltivato di Stato-Nazione, la Russia deve concepire l'impero come missione storica, come servizio religioso che si ispira sia al Cristianesimo ortodosso sia alla eredità mongola, in quanto tali culture furono le prime a unificare l'immenso spazio eurasiatico. A questo si collega la valutazione geopolitica della guerra fredda che, nonostante la "deviazione" ideologica dello stato sovietico rispetto alla spiritualità e alla tradizione russe, può essere considerata come una fase storica recente dello scontro tra civiltà teorizzato da Dugin.

Vladimir Putin presenta, nel febbraio 2013, il proprio programma di politica estera ("Concezione della politica estera della Federazione

di Russia”) che rappresenta una precisa svolta rispetto alle politiche sino ad allora perseguite in campo internazionale. Nel documento si dichiara che la Russia intende assumere il ruolo di un nuovo “centro di gravità” sulla scena internazionale e che l’idea guida dell’azione sarà l’*eurasiatismo*. Viene pertanto abbandonato il progetto di Dmitri Medvedev della creazione di uno spazio comune di sicurezza euro-atlantica e di invito rivolto all’Unione Europea di aderire al processo di modernizzazione della Russia. Progetto, quello di Medvedev, che sembrava essere coerente con la “casa comune europea” di Gorbaciov e addirittura con il “processo di Helsinki” (1975) e che avrebbe dovuto confermare il legame organico tra l’Unione Sovietica e il resto dell’Europa.

Perché Putin dalla veste di “americano” (subito dopo l’11 settembre, in alleanza con gli Stati Uniti contro il terrorismo) e di “europeo” (sulla stessa linea di Francia e Germania contro gli Stati Uniti che invadono l’Iraq) passa alla veste di “eurasiatico”? Putin ritiene che il mondo sia profondamente cambiato rispetto ai suoi due mandati precedenti e, pragmaticamente, che Mosca debba adeguare la propria strategia a tali cambiamenti, mantenendo saldo l’obiettivo di fondo: il ritorno della Russia tra le grandi potenze dopo il “disastro” geopolitico del 1991. Dall’analisi contenuta nella “*Concezione della politica estera della Federazione russa*” (febbraio 2013) risulta che tutti i riferimenti alla base del vecchio ordine internazionale sono rimessi in discussione: l’Occidente non è più il centro incontrastato del mondo, come dimostrano le sconfitte in Iraq e in Afghanistan, e inoltre il modello economico occidentale risulta fragile e sta causando diffuse crisi sistemiche. Nel contempo sorgono altri poli di sviluppo e d’influenza, soprattutto in Asia, e si realizza uno spostamento del baricentro economico globale verso Est. Ne risulta un riequilibrio geostrategico globale che impone alla Russia la revisione radicale della propria politica estera e la ridefinizione delle relative priorità. In questo nuovo contesto internazionale la Russia può valorizzare la propria posizione geografica intermedia tra Est e Ovest. Secondo l’analisi di Putin, la Russia, nella misura in cui può disporre di un’economia stabilizzata, di un forte consenso interno² e con la fine della crisi della transizione

² Non bisogna dimenticare che la Chiesa Russa Ortodossa è diventata il più importante alleato dello Stato. Ottenendo alcuni privilegi – servizio religioso nell’esercito, restituzione accelerata di molti beni ecclesiastici, aumento degli istituti religiosi (scuole, case di cura) – ha esteso e rafforzato il proprio ruolo nella sfera pubblica ed è diventata il reale

post-sovietica, può godere di alcuni vantaggi. In particolare la posizione geografica e l'abbondanza di materie prime permettono alla Russia, che mantiene inoltre lo statuto di potenza atomica, di diventare anche superpotenza energetica presentandosi come fornitore ideale di petrolio e di gas naturale sia dell'Europa che dell'Estremo Oriente (Cina, India) attraverso un'articolata rete di oleodotti. In concreto, la Russia può esercitare una pressione significativa sull'Europa facendo comprendere che la sua economia non costituisce l'unico sbocco degli idrocarburi estratti sul territorio russo. Inoltre la sua posizione internazionale risulta favorita dal fatto che, da un lato, essa è partecipante attiva, in quanto fondatrice, del vecchio ordine internazionale (membro del Consiglio di Sicurezza, del primo G8 e del G20), dall'altro è inserita nel gruppo delle potenze emergenti (BRICS, APEC e Conferenza Islamica), elementi che allargano il suo orizzonte diplomatico a livello globale. Infine la percezione che l'Occidente, attraverso la NATO, intenda espandersi sino ai confini russi permette a Putin di accentuare la mobilitazione patriottica con connotazioni anti-occidentali e di spostare il vettore prioritario della politica estera russa dall'Occidente verso l'Asia.

Pertanto, nel nuovo gioco eurasiatico, il progetto della Russia è di costituire, nello spazio post-sovietico, un polo non solo economico ma in prospettiva anche politico autonomo con il ruolo di "asse centrale" della nuova architettura internazionale. Quindi, come espressamente dichiarato, né ruolo ancillare di fornitore di materie prime a vantaggio dello sviluppo economico asiatico, né corridoio di transito tra "vecchio" Occidente e "nuovo" Oriente, ma centro del nuovo mondo policentrico.

Per Putin – in accordo col pensiero eurasiatico russo – la formazione della "Unione Economica Eurasiatica (UEE)" è il primo strumento di questa ambiziosa strategia. È un progetto che risale al 2012, quando è stato deciso lo "spazio economico comune" tra Russia, Bielorussia e Kazakhstan, che ambisce ad essere zona di libero scambio e unione doganale. Dal 2015 è entrata in funzione come "Unione Eurasiatica", la cui idea era già stata presentata nel 1994 da Nursultan Nazarbaiev, presidente del Kazakhstan. Il modello di riferimento è l'Unione Euro-

collaboratore del Governo su tutto il territorio nazionale in difesa dei valori tradizionali, religiosi e civili. Al suo interno sono individuabili correnti radicali che sottolineano la specificità dello spirito russo in quanto esente dalla corruzione della modernità occidentale e investito, alla base, di una "missione" redentrice: la Russia come nazione di Dio.

pea, con una legislazione unificata, libera circolazione di beni, capitali e persone, e organizzazioni sovranazionali paritariamente elette dagli Stati membri. Con l'adesione al nucleo iniziale di Armenia, Kirghizistan e Tagikistan si formerà un blocco economico di 180 milioni di abitanti che non potrà che rafforzare il vettore della politica estera russa verso l'Asia, oltre che accelerare il processo di riunificazione dello spazio post-sovietico.

Sebbene l'accordo sia una vittoria di Putin, nel progetto si notano carenze. Per alcuni settori il periodo di transizione necessario per la completa formazione di aree di libero scambio – per la finanza e l'energia ad esempio – appare troppo lungo, e ciò rappresenta indubbiamente un segnale delle difficoltà che impediscono l'armonizzazione degli interessi e delle radicate aspirazioni nazionali dei tre Paesi fondatori. Per il Kazakhstan, il Paese più importante dopo la Russia per dimensione, ricchezza di risorse e dinamismo in ambito internazionale, la UEE risulta importante per mantenere con la Russia un rapporto stretto ma non dipendente. In definitiva, le intenzioni del Kazakhstan sono quelle di assicurarsi che la UEE rimanga un progetto economico senza obiettivi politici: è dietro sua insistenza, infatti, che ogni riferimento alla cittadinanza comune, alla politica estera, ai controlli di confine e alle esportazioni è stato espunto dall'accordo. D'altra parte, se si sviluppa il processo d'integrazione economica, assumono inevitabilmente rilievo anche gli aspetti politici dell'integrazione stessa, che già ora vengono considerati dal Kazakhstan un vincolo non gradito a livello decisionale. In effetti, i rapporti con la Russia si sono modificati negli ultimi dieci anni a seguito dei radicali cambiamenti nella società kazaka. La popolazione della minoranza russa è diminuita del 25%; gli investimenti russi sono superati da quelli cinesi; la lingua russa – sempre dominante – è in decrescita, presente solo nel 20% delle scuole, mentre è programmata la sostituzione dell'alfabeto latino al cirillico entro il 2025.

Per la Bielorussia la UEE è uno strumento per massimizzare l'aiuto economico che essa può ricavare dalla Russia, in difesa del modello economico nazionale. Centrali nella sua politica sono il mantenimento e l'estensione commerciale sui mercati russi – la presenza sul mercato del Kazakhstan è quasi nulla – e l'assicurazione delle forniture di energia alle migliori condizioni. Per tutti i Paesi dell'Asia Centrale la propensione ad aderire alla UEE dipende dai rapporti economici prevalenti con i Paesi occidentali (Turkmenistan e Uzbekistan), con la Cina (Tagikistan) e con la Russia (Kirghizistan e Armenia). Per la Russia gli obiettivi sono

strategici ed è in quest'ottica che vanno considerati i pesanti costi dei sussidi elargiti negli ultimi anni per l'Unione Doganale: 6 miliardi di dollari l'anno per sussidi diretti e indiretti a Bielorussia e Kazakistan.

Risulta abbastanza evidente, anche se non dichiarato, che uno degli obiettivi prioritari è quello di fissare con sicurezza i confini dello spazio post-sovietico e di proteggere la Russia da ogni minaccia esterna. La presenza di forti basi militari russe è di per sé un elemento rassicurante e, in questo senso, l'azione della dirigenza russa persegue una logica difensiva, che ha lo scopo di confermare la posizione della Russia stessa al centro dell'UEE. Inoltre il tentativo di affermare i principi dell'autosufficienza politica ricollega Putin e l'attuale gruppo dirigente russo alla tradizione eurasiatica e alla "missione" di costruire una società russa moderna e riformata, lontana dal paradigma delle democrazie occidentali. L'Eurasiatismo e l'UEE sono collegati in questa missione in quanto Russia, Bielorussia e Kazakistan hanno una comune eredità storica e culturale riferibile all'impero russo. Le loro tradizioni storiche e gli attuali sistemi politici sono caratterizzati da Stati forti guidati da *leader* forti che governano in modo paternalistico e, inoltre, tutti e tre i Paesi antepongono i diritti collettivi, stabiliti dall'alto, a quelli individuali. Di fatto, per la Russia l'Eurasiatismo è un'alternativa al liberalismo occidentale.

Risulta infine essenziale, a tale progetto, il ruolo che può assumere la presenza sempre più attiva della Cina nel complesso gioco asiatico. Ne ricordiamo solo i tratti fondamentali: da un lato l'accordo energetico trentennale (400 miliardi di dollari) – più altri che prevedono un forte aumento degli investimenti cinesi nello spazio post-sovietico – assume nelle sue dimensioni strategiche e temporali rilevanza geopolitica; dall'altro, gli aspetti di competizione tra Cina e Russia risultano, in senso lato, evidenti e crescenti, soprattutto in Asia Centrale dove la Cina sta diventando il Paese guida nel processo d'integrazione economica regionale, superando nettamente la Russia, che pure la considera "estero vicino" di suo dominio politico. In definitiva in Asia Centrale nasce una zona di libero scambio commerciale, dove la Cina sembra prevalere, mentre la Russia garantisce la sicurezza dei confini che, sinora, sono risultati molto permeabili a numerosi traffici illeciti. Ne nasce una forma di condominio guidato da Russia (politico) e da Cina (economico) la cui stabilità risulta tuttavia minacciata da un evidente paradosso implicito nel progetto geostrategico lanciato dal Cremlino. Esso consiste nel fatto che l'attuale società russa può rivelarsi reticente a seguire il suo *leader* sulla via di un eccessivo distacco

dall'Europa – con i suoi interessi e valori – per inoltrarsi nell'universo mitologico eurasiatico.

Bibliografia ulteriore

- H. CARRÈRE D'ENCAUSSE, *La Russie entre deux mondes*, Paris, Pluriel, 2011.
- A. DE BENOIST, A. DUGIN, *Eurasia. Vladimir Putin e la grande politica*, Controcorrente, 2014.
- A. DUGIN, *Eurasian Mission: An Introduction to Neo-Eurasianism*, Arktos, 2014.
- A. GRATCHEV, *D'ouest en est: les ambitions eurasiennes de Vladimir Putin. Puissances d'hier et de demain. L'état du monde 2014*, La Découverte, 2014.
- K. HAUSHOFER, *Geopolitica delle Pan-Idee*, Nuove Idee, Roma 2006.
- H. MACKINDER, *The Geographical Pivot of History*, in "The Geographical Journal", Vol. XXIII, n. 4, aprile 1904.
- N. POPESCU, *Eurasian Union: the Real, the Imaginary and the Likely*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2014.
- R. SAKWA (ed.), *Power and Policy in Putin's Russia*, Routledge, 2011.
- V. STRADA, *Europe. La Russia come frontiera*, Marsilio, 2014.
- D. V. TRENIN, *Post-Imperium: A Eurasian Story*, Carnegie Endowment for International Peace, 2011.

Abstract - The Eurasisme is a term recalling the complexity of both history and bi-continental characteristics of Russia. Russian historians and sociologists make this messianic idea go back to the Mongolian domination and the tradition of the Orthodox Church by which culture, institutions and political praxis are deeply permeated. The "Eurasian" conception took hold in XVIII century as a reaction to universalism and European feeling of Peter The Great but culturally consolidated during the twenties of XIX century within the circles of Russian exiled in France. The key concept of Eurasisme is the claim of being recognized as a distinct civilization with respect to Western world, in particular a mix of Asian culture and Christianity, founded more upon the spirituality

rather than on materialist values. The contemporary champion of Eurasian thought, Aleksandr Dugin, considers Eurasia, led by Russia, as one of the geopolitical continental parts by which the world is divided and whose "mission" is to antagonize the United States, viewed as herald of negative values and ambitions (universalism, globalism, imperialism). After some attempts to approach to the West, Putin has adhered to Eurasisme in an ambiguous way. The Asian partners, in fact, do not enthusiastically share its political and economic initiatives in Central Asia (Eurasian Economic Union). Moreover, China represents a cumbersome ally/competitor which, in the future, could menace the Russian supremacy in the Eurasian political entity.

**I RAPPORTI SINO-RUSSI DALLE ORIGINI
ALLA PROCLAMAZIONE DELLA REPUBBLICA
POPOLARE CINESE**

di Sandro Bordone

I primi contatti tra russi e cinesi risalgono al XIII secolo, ma non si tradussero subito in relazioni precise e definite tra i due imperi. Fu solo nel XVI secolo che la Russia moscovita, liberatasi dal dominio mongolo, iniziò la propria espansione in Siberia e stabilì una vera e propria contiguità territoriale con la Cina. Si pose allora il problema di acquisire più precise conoscenze sullo sconosciuto vicino per stabilire relazioni diplomatiche e commerciali, che cominciarono ad attuarsi solo nei primi decenni del XVIII secolo.

I primi inviati russi¹ che giunsero a Pechino (Ivan Peplin nel 1618, Fjodor Baikov nel 1654, Nicolaj Perfiliev nel 1662, Petr Albin nel 1669) iniziarono a fornire relazioni più precise sulla Cina e sulle sue ricchezze. Dai loro rapporti emergono chiaramente quei contrasti, originati dalla profonda differenza di cultura e di costume, che impedirono lo sviluppo delle relazioni che i russi desideravano stabilire sulla base dei principi della diplomazia occidentale. Solo nel 1675, quando l'ambasciatore Nikolaj Milescu giunse nella capitale cinese, i russi si resero conto che sarebbero stati considerati dei tributari, vassalli della Cina il cui imperatore era ritenuto "Sovrano del mondo e figlio del Cielo".

Ma gli ostacoli che i russi incontrarono nel loro avvicinamento alla Cina non furono dovuti solo al sinocentrismo del Celeste Impero: interessi economici e territoriali inasprirono questi contrasti allorché i cosacchi cominciarono ad insediarsi nelle regioni sulle quali la Cina

Università di Pavia.

¹ M. MANCALL, *Russia and China. Their Diplomatic Relations to 1728*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 1971, pp. 33-110.

vantava i propri diritti. Quando i russi costruirono i loro *ostrog* (fortezze) lungo il fiume Amur e si sostituirono ai mancesi nella raccolta dei tributi delle popolazioni locali, Pechino decise di porre fine con le armi all'espansione russa. Scoppiò allora la breve "guerra di Albasin", da cui i russi uscirono sconfitti per l'imponente concentrazione di truppe mancesi. Conseguenza di questo conflitto fu il Trattato di Nertčinsk, sul fiume Scilka, firmato il 27 agosto 1689.

Composto da sei articoli, il Trattato era frutto dell'esperienza e dell'abilità di due gesuiti (J. F. Gerbillon e T. Pereira) allora personaggi influenti alla Corte di Pechino. Spinti da interessi lungimiranti, essi si adoperarono invano per condurre le trattative su una base di reciproca uguaglianza, ma la supremazia militare mancese portò ad un trattato nettamente a favore della Cina (tutto l'Amur con entrambe le sponde era nelle mani dei cinesi) e i russi dovettero ritirarsi, per quasi due secoli, dalla riva settentrionale del fiume².

L'importanza del Trattato è notevole non solo perché fu il primo concluso dalla Cina con uno stato europeo ma anche perché, per la prima volta nella sua storia, trattava da vincitore un barbaro "occidentale". Lo zar di Russia era infatti considerato un *qayan* (capo) nella tradizione gengiscanide, anche se il più occidentale. Ne è prova il fatto che tutti gli affari concernenti la Russia rimasero, sino al 1860, di competenza del ministero delle Dipendenze (*lifanyuan*) che i mancesi avevano costituito per trattare con i mongoli e le popolazioni dell'Asia centrale.

Un altro punto rilevante è la constatazione della superiorità militare cinese sugli europei o, almeno, tenendo conto del fatto che i russi operavano molto lontano dalle loro basi, di una sostanziale parità. L'inferiorità militare della Cina si sarebbe manifestata più tardi, nel XIX secolo, quando lo sviluppo economico e militare dell'Occidente aveva ormai sopravanzato quello cinese, come dimostrò la guerra dell'oppio del 1840-42. Al tempo di Kangxi la Cina sosteneva il confronto ed è ormai accertato che se egli venne a patti con la Russia, pur essendo vincitore dal punto di vista militare, ciò fu dovuto all'incombere di una minaccia ancora più grande: il tentativo dei mongoli Zungari, guidati da Galdan, di riconquistare la Cina e ricostruire l'impero mongolo: tentativo frustrato nel 1696 dai cannoni costruiti per l'imperatore dai gesuiti della corte di Pechino.

² M. MANCALL, *Russia and China, Their Diplomatic Relations to 1728*, cit., p. 162.

I documenti ufficiali cinesi sul conflitto ed il trattato forniscono l'interpretazione storico-politica dell'avvenimento. La presenza russa e i disordini creati nella regione costituivano per l'impero un grave problema e gli sforzi del precedente imperatore Shunzhi per risolverli erano stati vani. Da parte sua Kangxi si rendeva chiaramente conto che i territori occupati dai russi erano estremamente vicini alla regione d'origine della dinastia regnante e che quindi per i mancesi era fondamentale "pacificare" i russi. Dato che era preferibile non impegnarsi in azioni militari, egli, oltre ad accogliere benevolmente le prime missioni inviate e ad elargire numerosi doni, "usò il commercio allo scopo di stabilire buoni rapporti".

L'uso del commercio come arma diplomatica, pietra angolare del sistema tributario imperiale, è esplicitamente dichiarato, ma il tentativo era fallito e l'imperatore aveva alla fine compreso che "poiché la loro [dei russi] natura era simile a quella degli animali, non potevano essere ricondotti alla ragione se non usando contemporaneamente l'arma dei favori e della paura"³. In altri termini l'imperatore era consapevole che la sola vittoria militare non avrebbe risolto il problema. Era la disponibilità a concessioni, o "doni", che avrebbe permesso al trattato di venire concluso. La prosecuzione nel tempo di questa politica sarebbe stata la base per la regolarizzazione dei rapporti sino-russi.

Nel 1719 Pietro I il Grande, ritenendo che dagli scambi con la Cina non derivavano i vantaggi sperati, decise di riaprire i negoziati con Pechino e affidò l'incarico a Lev Vasilievic Izmailov, un ufficiale della Guardia Imperiale con una notevole esperienza diplomatica. Le sue richieste che i mercanti russi potessero commerciare liberamente in tutto il territorio dell'impero e in tutti i porti, sia marittimi sia fluviali, senza il pagamento delle tasse doganali, vennero respinte. Inoltre incontrò ostacoli e aperta ostilità alla Corte di Pechino che accusava i mercanti russi di invadenza, corruzione e speculazione e che condizionava comunque l'apertura dei negoziati alla demarcazione dei confini con la Mongolia, questione non affrontata nelle trattative di Nercinsk. Arenatesi le trattative, il negoziatore tornò a Mosca nel gennaio 1722.

Nonostante la freddezza dei rapporti, nel 1725 Caterina I decise di inviare a Pechino Sava Lukich Vladislavic quale inviato straordinario e ministro plenipotenziario. Le sue istruzioni erano, oltre a

³ M. MANCALL, *Russia and China, Their Diplomatic Relations to 1728*, cit., p. 185.

quella di effettuare un'azione di *intelligence* militare nel percorso dalla frontiera sino-russa a Pechino, quelle di concludere un regolare trattato commerciale o quanto meno di ripristinare le relazioni commerciali interrotte, di ottenere il consenso alla presenza di un rappresentante permanente a Pechino e di stabilire la frontiera con la Mongolia, cercando di apportare tutte le rettifiche possibili a vantaggio della Russia⁴.

Giunto a Pechino il 21 ottobre 1726, dopo un anno di procedure cerimoniali e di negoziati più volte interrotti, riuscì a sottoscrivere il trattato di Kyakhta⁵ il 21 ottobre 1727. Degli undici articoli di cui era composto, il primo e il nono sancivano l'eterna pace ed amicizia tra i due imperi, gli altri nove affrontavano sei specifici punti: demarcazione delle frontiere, scambio dei disertori, rapporti commerciali, stabilimento a Pechino di una missione religiosa ortodossa (per controbilanciare l'influenza dei gesuiti), forme di rapporti "diplomatici", risoluzione di eventuali future dispute. L'articolo due delimitava tutta la frontiera sulla base del trattato di Bura⁶. Per quanto riguardava il commercio veniva concesso ai russi di inviare una carovana di merci e mercanti ogni tre anni con i vincoli tradizionali del sistema tributario e l'apertura di due centri di scambi, uno a Kyakhta e uno nei pressi di Nertčinsk. Assolutamente respinta la richiesta di un rappresentante permanente a Pechino.

Rientrato a Pietroburgo, Vladislavic presentò a Pietro II, oltre i doni dell'imperatore, un proprio memoriale di particolare interesse per i futuri sviluppi della politica russa nei confronti della Cina. Pur consigliando prudenza e moderazione, valutava i pro e i contro di una guerra limitata per ottenere il controllo dell'Amur. Inoltre, in vista di futuri sviluppi, proponeva di stanziare in Siberia cinquanta reggimenti di truppe regolari e venti di irregolari. Era infatti dell'opinione che la dinastia mancese, seppure ancora salda, non avrebbe tardato a sfaldarsi sia perché "i mancesi in Cina non erano più di quattro milioni(!)" sia perché malvisti dai cinesi veri e propri (gli *han*) che li odiavano considerandoli barbari e stranieri. In caso di conflitto egli era sicuro che la

⁴ M. MANCALL, *Russia and China, Their Diplomatic Relations to 1728*, cit., pp. 241-242.

⁵ Località al confine tra Russia e Mongolia dove Vladislavic aveva fissato il proprio quartier generale.

⁶ Firmato da Vladislavic il 20 agosto 1727, escludeva i russi dalla Mongolia nella cui conquista l'imperatore Yongzhen era impegnato.

popolazione si sarebbe sollevata contro di loro e lo stesso avrebbero fatto i mongoli. In tale circostanza la vittoria contro la dinastia sarebbe stata sicura e buona parte del territorio dell'impero avrebbe potuto essere conquistato dai russi⁷.

Il trattato di Kyakhta è uno strumento diplomatico straordinariamente preciso, con cui i negoziatori avevano cercato di prevedere tutte le possibilità e di individuare soluzioni per ogni eventualità. Il loro successo e la loro lungimiranza trova conferma nel fatto che, con pochissime modifiche, esso costituì la base dei rapporti tra impero cinese e impero russo sino al 1860, allorché ai mancesi fu imposto il trattato di Pechino, radicalmente diverso.

I trattati "inequali" tra Russia e Cina

I suggerimenti di Vladislavic non vennero accolti dallo zar. Per ancora circa un secolo impero zarista e impero cinese si mantennero in una posizione di parità di forze, di interessi politici, economici e militari quasi analoghi. Ma le sue osservazioni si dimostrarono valide ed attuabili allorché, nella prima metà del XIX secolo, l'equilibrio tra i due paesi si invertì e la dinastia Qing entrò nella fase di declino che ebbe inizio con la facile vittoria degli inglesi nella prima guerra dell'oppio (1840-42) e la firma del trattato di Nanchino (29 agosto 1842)⁸.

Di fronte ad una tale dimostrazione di debolezza lo zar Nicola I non esitò ad approfittarne per estendere i domini russi in Asia orientale. Nel 1847 nominò governatore generale della Siberia orientale il giovanissimo generale Nikolaj Nikolajevic Muraviev che, appena insediato ad Irkutsk, cominciò a chiedere mano libera o quanto meno la collaborazione della marina russa nell'esplorazione del mare di Ohotsk e della foce dell'Amur. Nonostante il governo russo non vedesse di buon occhio tali iniziative e cercasse di contrastarlo, lo zar continuò a sostenerlo, imponendogli tuttavia di evitare ogni possibile scontro con i cinesi⁹.

⁷ M. MANCALL, *Russia and China, Their Diplomatic Relations to 1728*, cit., p. 251.

⁸ G. BORSA, *La nascita del mondo moderno in Asia Orientale*, Milano, Rizzoli, 1977, pp. 190-194.

⁹ V. YAKHONTOFF, *Russia and the Soviet Union in the Far East*, London, Allen & Unwin, 1972, p. 21.

La guerra di Crimea del 1854 favorì i piani di Muraviev in quanto gli offrì il pretesto per convincere il governo russo della necessità di rafforzare le difese in Estremo Oriente contro eventuali attacchi della flotta anglo-francese e di presentare al governo di Pechino la sua attività lungo l'Amur come determinata dall'esigenza di servirsi del corso del fiume per proteggere le basi russe del Pacifico. Nella stessa nota chiedeva ai mancesi di inviare una delegazione a Marinsk, a valle di Aigun, dove aveva costruito un *ostrog* e posto il proprio quartier generale, per discutere delle frontiere.

Nel settembre 1855 giungeva a Marinsk la delegazione mancese alla quale Muraviev chiese la cessione alla Russia di tutta la sponda sinistra dell'Amur in modo di poter difendere la foce da eventuali attacchi stranieri. A tale richiesta i mancesi opposero una precedente dichiarazione del senato russo al *lifanyuan* che riconosceva l'appartenenza di tale sponda alla Cina e interruppero i negoziati.

Alla morte di Nicola I (1855) Muraviev si recò a Pietroburgo per riferire al nuovo zar Alessandro II e ottenere l'assenso alla prosecuzione dell'avanzata e il consolidamento delle posizioni acquisite. Su sua proposta venne creata la *Primorje* (la "provincia marittima") in cui era concentrata l'amministrazione della Kamčatka, di Sachalin e della foce dell'Amur nonché dei porti lungo il corso a valle del fiume.

Nel frattempo la situazione era cambiata. La guerra di Crimea era terminata e quindi erano venute meno le preoccupazioni russe di eventuali attacchi navali anglo-francesi, mentre in Cina era esplosa la rivolta dei Taiping e si erano riaperte le ostilità con gli inglesi e i francesi, che portarono alla seconda guerra dell'oppio. Muraviev non si fece sfuggire un'occasione così propizia. Posizionati diecimila uomini lungo il corso dell'Amur, comunicò al governatore militare mancese dell'(odierno) Heilonjiang, principe I-shan, che lo avrebbe atteso ad Aigun¹⁰ per regolare definitivamente tutte le questioni di frontiera. I-shan giunse all'appuntamento l'11 maggio 1858 e, nonostante le resistenze, di fronte alla minaccia dell'uso delle armi, dovette cedere e firmare il 16 maggio un trattato che cedeva alla Russia tutta la riva sinistra del fiume. La riva destra, sino alla confluenza dell'Ussuri, rimaneva cinese, mentre il territorio tra l'Ussuri e il mare restava "in amministrazione congiunta della Russia e della Cina sino all'esatta demarcazione dei confini nel futuro". Inoltre i fiumi Amur, Ussuri e

¹⁰ Piccola località sull'Amur, a poca distanza dall'odierna Blagovecensk.

Sungari (completamente in territorio cinese) venivano aperti alla navigazione di soli battelli russi e cinesi¹¹.

Quasi contemporaneamente (giugno 1858) il conte Yevfimy Putyatyn firmava a Pechino il Trattato di Tianjin che estendeva ai russi i benefici concessi agli anglo-francesi, ma allorché il generale Nicolaj Ignatiev, nominato rappresentante russo a Pechino, cercò, nel giugno 1859, di ottenere il riconoscimento del trattato di Aigun da parte del governo mancese, questo rifiutò in quanto in netto contrasto con quanto stabilito dal trattato di Nertčinsk. Per fortuna dei russi, la ripresa delle ostilità tra i cinesi e gli anglo-francesi, la loro marcia su Pechino e la distruzione del Palazzo d'Estato dell'imperatore, offrirono ad Ignatiev l'opportunità di fungere da mediatore e moderatore nei confronti dei vincitori. Dopo la firma della Convenzione addizionale di Pechino (24-25 ottobre 1860) Ignatiev coglieva i frutti della sua "mediazione" Con il trattato addizionale russo-cinese del 14 novembre 1860 otteneva che alla Russia fosse riconosciuta non solo la riva sinistra dell'Amur ma anche il territorio tra l'Ussuri e il mare (corrispondente agli odierni Primorje e Chabarovsk meridionale) che il trattato di Aigun aveva posto sotto controllo congiunto¹². La Russia, senza sparare un solo colpo di fucile, aveva ottenuto oltre trecentomila miglia quadrate di territorio ed una formidabile posizione strategica in Estremo Oriente con l'apertura del porto di Vladivostok.

Sul finire del XIX secolo la Russia aveva raggiunto il limite massimo della propria espansione in Estremo Oriente. L'ingente sforzo economico attuato per la costruzione delle ferrovie sud manciuriana e orientale cinese, dei porti, della flotta e del rafforzamento delle guarnigioni, consigliavano una sosta, almeno fino a quando tutte le opere in corso fossero state compiute. Pericoli per la posizione russa non se ne intravedevano. I tentativi inglesi di inserirsi economicamente nella zona d'influenza russa in Manciuuria erano stati contenuti: l'antagonismo giapponese sembrava essere stato placato con il protocollo Nishi-Rosen¹³ (aprile 1898) che riconosceva al Giappone il predominio economico in Corea, e la situazione sembrava essere stabilizzata.

¹¹ I. C. Y. Hsu, *The Rise of modern China*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 216-219.

¹² G. BORSA, *La nascita del mondo moderno in Asia Orientale*, cit., pp. 226-228.

¹³ Dai nomi del barone Nishi Tokujiro, Ministro degli Esteri giapponese e del barone Roman R. Rosen, Ministro degli Esteri russo.

Ma, all'indomani della firma del protocollo del 7 settembre 1901 che poneva termine alla guerra dei Boxer e con il quale la Cina si impegnavo definitivamente a dare attuazione alle clausole punitive della nota collettiva del 21 dicembre 1900¹⁴, andò delineandosi una grave crisi che inasprì le relazioni con la Cina, portò in primo piano il problema mai risolto della Manciuria ed in ultima analisi condusse alla prima e grave sconfitta della Russia in Estremo Oriente. Il governo russo reputò che, risolta la "questione collettiva" di pertinenza di tutte le nazioni, restasse la questione "privata" concernente i rapporti tra Russia e Cina e premette su Pechino per ottenere, in margine al protocollo dei Boxer, un accordo separato che riconoscesse la Manciuria come sfera d'influenza russa tanto più che, il 16 ottobre 1900, l'ammiraglio Vasilij K. Alexeieff, comandante della base di Port Arthur, era riuscito a firmare con il comandante cinese di Mukden una "convenzione preliminare" che, in attesa che fosse negoziato il trattato con il governo di Pechino, autorizzava i russi a mantenere truppe in Manciuria e a sottoporre al controllo di un commissario russo, residente a Mukden, l'amministrazione cinese della Manciuria.

Questa convenzione segreta venne tuttavia rivelata dal "Times" provocando l'allarme delle altre potenze interessate all'Estremo Oriente. Londra si rivolse al viceré Li Hongzhang, invitandolo a presentare un memoriale al trono contro il trattato progettato. Questi rimase esitante mentre i russi continuavano a premere perché la convenzione preliminare fosse trasformata in un regolare trattato. Di fronte alla resistenza cinese, il 5 aprile 1901 i russi notificarono che in attesa dello sviluppo degli avvenimenti avrebbero mantenuto l'occupazione in base alla convenzione preliminare, nonostante questa non fosse stata ratificata dal governo cinese¹⁵.

Tuttavia, rendendosi conto del pericolo di lasciar trascinare troppo al lungo la situazione inasprando sia i cinesi sia gli inglesi, vennero discusse a Pietroburgo varie formule di compromesso e furono esposti da diversi ministri vari progetti. Nel complesso, tuttavia, si convenne di ritirarsi dalla Manciuria sulla base di alcune condizioni. Nell'agosto 1902 venne inviato a Li Hongzhang un progetto di trattato i cui articoli contemplavano il ritiro delle truppe russe in tre fasi, a condizione che

¹⁴ Tale nota collettiva in 12 articoli specificava punizioni, indennità, distruzione di fortificazioni cinesi, ma non faceva alcuna menzione della Manciuria dove i russi avevano inviato truppe per difendere la ferrovia orientale cinese e sud-manciuriana.

¹⁵ G. PARESCÉ, *Russia e Cina*, Milano, Bompiani 1971, pp. 73-77.

non si producessero nuovi disordini, il trasferimento delle amministrazioni locali alle autorità cinesi e l'entrata in Manciuria di forze cinesi in misura limitata, salvo i diritti russi per quanto riguardava le ferrovie e la tutela dei russi in Manciuria. Le trattative non poterono essere condotte a termine per la morte del rappresentante cinese, tuttavia nell'ottobre si compì, secondo i piani, lo sgombero della prima zona.

Nella seconda fase l'evacuazione consistette principalmente nel trasferimento delle truppe russe dalle loro basi alle caserme situate lungo il percorso della ferrovia orientale cinese. Nella terza fase non si verificò alcuna parvenza di evacuazione in seguito alla riunione del 7 febbraio 1903 a Pietroburgo, nella quale si verificò un capovolgimento della linea politica sino a quel momento seguita.

Mentre il Ministro degli Esteri Vladimir N. Lamsdorff e quello delle Finanze Sergej J. Witte erano favorevoli a una politica di pace in Estremo Oriente e sostenevano che l'annessione della Manciuria non avrebbe arrecato alcun vantaggio alla Russia e che ci si dovesse limitare alla protezione degli interessi russi nelle due ferrovie, il "partito della guerra", di cui facevano parte il granduca Alessandro, l'ammiraglio Alexeieff, e Aleksandr Bezobrazoff, ex ufficiale della Guardia e fondatore della Compagnia dello Yalu con grossi interessi in Manciuria e Corea, riuscì a convincere lo zar a sospendere l'evacuazione subordinandola a condizioni difficilmente accettabili per i cinesi¹⁶.

Nell'agosto 1903 lo zar conferiva all'ammiraglio Alexeieff poteri straordinari per trattare le questioni estremo orientali, il ministro Witte si dimetteva e nelle basi russe in Estremo Oriente i preparativi militari venivano intensificati. Erano i prodromi della guerra russo-giapponese che doveva concludersi con la rapida e sbalorditiva vittoria del Giappone. Con il trattato di Portsmouth (5 settembre 1905) la Russia, oltre a pagare l'indennità di guerra, abbandonava al Giappone il protettorato *de facto* sulla Corea, cedeva la penisola di Liaodong con Port Arthur e la metà meridionale dell'isola di Sachalin, si impegnavano a sgomberare la Manciuria che doveva essere restituita alla Cina. Il Giappone subentrava alla Russia anche nei diritti ferroviari e minerari. Nel dicembre Tokyo otteneva, con il Trattato di Pechino, il riconoscimento

¹⁶ L'impegno del governo cinese a non cedere a terzi territori in Manciuria, né ad aprire altre città al commercio di terze potenze senza il consenso russo; il rispetto dei diritti acquisiti dai russi; l'impiego di tecnici russi nelle miniere della Manciuria e della Mongolia, ecc. Cfr. G. BORSA, *L'Estremo Oriente tra due mondi*, Bari, Laterza, 1961, pp. 102-104.

cinese delle clausole del trattato di Portsmouth, l'apertura di nuove città e nuovi porti al commercio giapponese in cambio dell'impegno di rispettare l'integrità territoriale della Manciuria e i principi della Porta Aperta.

I rapporti russo-cinesi dopo la proclamazione della Repubblica

All'indomani della rivoluzione del 1911 e della proclamazione della Repubblica il controllo del governo cinese sulle aree periferiche e di confine divenne sempre più precario. La crescente penetrazione russa nel Xinjiang, nella Mongolia esterna, nella Manciuria settentrionale, la penetrazione britannica in Tibet, il riconoscimento degli interessi del Giappone nella Manciuria meridionale e il suo controllo sulla Corea, furono tutti avvenimenti che, uniti alle spinte autonomiste ed indipendentiste che si sarebbero presto affermate in Mongolia, in Tibet e nello Xinjiang, mettevano in luce l'impossibilità e l'incapacità della Cina di affermare, come in passato, la propria autorità su queste province.

Era soprattutto la frontiera settentrionale a preoccupare le autorità locali e centrali. La Russia e il Giappone stavano cercando di spartirsi la Cina e i trattati firmati nel corso degli anni precedenti da Tokyo con alcune potenze europee (in particolare quello del 1902 con la Gran Bretagna in funzione antirusa¹⁷) miravano a dare al Giappone la sicurezza di poter perseguire in totale tranquillità le proprie ambizioni territoriali. Ma era la minaccia russa la più seria ed immediata, dato che l'obiettivo di Pietroburgo era di annettersi la Manciuria settentrionale e la Mongolia e di estendere il proprio controllo sul Xinjiang al fine di potenziare la propria posizione in Asia. In quest'ottica agli accordi russo-nipponici del 1907 e del 1912¹⁸ fece seguito (1° luglio 1916) un vero e proprio trattato di alleanza, l'ultimo stipulato dalla Russia zarista, con Tokyo. Esso constava di due soli articoli: nel primo i due paesi si impegnavano a non partecipare ad alcuna "combinazione" diretta contro l'altra parte, nel secondo si stabiliva che, nel caso di minaccia agli interessi "territoriali o speciali" di una delle due parti in Cina o riconosciuti dall'altra parte, Russia e Giappone si sarebbero consultati sulle misure da adottare per la loro difesa.

¹⁷ G. BORSA, *L'Estremo Oriente tra due mondi*, cit., p. 102.

¹⁸ G. BORSA, *L'Estremo Oriente tra due mondi*, cit., pp. 133-134.

In questo modo, se Tokyo si garantiva l'appoggio russo in vista di possibili reazioni americane (data la probabile penetrazione americana in Cina favorita dal nuovo governo repubblicano insediatosi a Pechino, per il quale Washington sembrava simpatizzare e al quale sembrava disposto a fornire aiuti), Pietroburgo si faceva proteggere le spalle dal Giappone in Estremo Oriente e poteva dedicare ogni sforzo al conflitto divampato in Europa.

Ma, all'indomani dello scoppio della rivoluzione dell'ottobre 1917, la potenza militare russa in Siberia si disintegrò creando in Estremo Oriente una situazione potenzialmente favorevole alla Cina, ove questa fosse stata in grado di approfittarne, per eliminare i privilegi zaristi in Manciuria e riaffermare la sovranità sulla Mongolia dove il barone Roman von Ungern-Sternberg stava vagheggiando il folle sogno di ridare vita all'impero di Gengis Khan. Agli inizi del 1918 in Siberia, dove il regime zarista non esercitava più alcun potere e quello sovietico faticava ad affermarsi, si erano costituiti vari governi provvisori autonomi: ad Omsk quello dei socialisti menscevichi, già membri dell'Assemblea Costituente, che cadde nel novembre sotto l'ammiraglio Aleksandr V. Kolcak, che si era proclamato "supremo reggente della Russia"; a Cita un governo dell'*ataman* cosacco Grigorij Semenov, generale dell'Esercito bianco, che aveva creato un "Corpo asiatico" costituito da mongoli e buriati per combattere i bolscevichi e progettava la creazione di uno Stato panmongolo dal Tibet alla Mongolia. Successivamente, pare ispirata da Lenin, venne costituita a Cita, nell'aprile 1918, una Repubblica dell'Estremo Oriente "borghese e democratica", apparentemente indipendente da Mosca e legittimata ad appellarsi ai principi di autodeterminazione dei popoli, per poter disporre dei territori della Siberia. Tale repubblica rimase in vita sino al 19 novembre 1922 allorché, su istruzioni di Mosca, la sua stessa Assemblea costituente ne decretò la fine e Mosca ne annunciò l'incorporazione nell'Unione Sovietica¹⁹.

Il nuovo governo sovietico non aveva tuttavia trascurato il problema dei rapporti con la Cina, problema complicato dall'esistenza di due governi. A Pechino esisteva un governo della Repubblica, riconosciuto dalle potenze occidentali, che, dopo la caduta della dinastia Qing e il fallito tentativo di restaurazione monarchica di Yuan Shikai, era passato da un presidente all'altro in lotta continua con i "signori

¹⁹ D. DALLIN, *The Rise of Russia in Asia*, New Haven, Yale University Press, 1949, pp. 162-164.

della guerra” (*tuchun*) che controllavano buona parte delle province del nord. Pur godendo di una virtuale sovranità e legittimità su tutta la Cina, esso era in grado di esercitare un limitato controllo solo su alcune province settentrionali e centrali.

Nella Cina meridionale, a Canton, coesisteva un governo guidato da Sun Yat-sen (Sun Zhongsan) senza autorità né poteri riconosciuti. Controllava poche province, si appoggiava anch'esso ai *tuchun* del sud, non aveva nessuna radice nel passato né alcuna tradizione, se non quella di rappresentare il mai sopito antagonismo tra il nord e il sud e presentava nel proprio programma politico qualche parallelismo in senso riformatore col nuovo socialismo sovietico.

La politica di Mosca era quindi condizionata da questa situazione nel suo tentativo di mantenere una posizione geostrategica chiave alle frontiere settentrionali con la Cina e di preservare i propri interessi in Siberia e nella Manciuuria settentrionale attraverso il controllo del tronco centrale e settentrionale della ferrovia transmanciuriana (il tronco meridionale era stato acquisito dal Giappone dopo la vittoria sulla Russia del 1905). Cercava quindi di allacciare formali rapporti diplomatici con Pechino, il solo governo riconosciuto dalla diplomazia internazionale, ma nel contempo, per motivi ideologici, offriva al governo di Canton amicizia, rapporti di cooperazione e sostegno al partito comunista che, nato nel 1921, era ancora poco più di un “club” di professori e giovani intellettuali²⁰.

Ma, prima di cominciare a svolgere questa politica su duplice binario, era necessario per Mosca creare in Cina un'atmosfera di favorevole ricettività ai suoi approcci. Tanto più che il governo di Pechino, avendo partecipato con i giapponesi e gli alleati occidentali all'occupazione della Siberia, continuando a considerare come legittimo rappresentante russo in Cina l'ambasciatore del vecchio regime, principe Andrej Kudacev, ed avendo concesso l'utilizzo della ferrovia orientale cinese per l'invio di truppe in Siberia, sembrava aver impostato la propria politica in senso ostile o quanto meno diffidente nei confronti di Mosca.

Nel luglio 1919 il governo sovietico rivolse quindi un appello alla nazione cinese e ai due governi di Pechino e Canton invitandoli a stabilire rapporti economici e a concludere nuovi trattati su di un piede di parità. Si dichiarava disposto a restituire al popolo cinese “tutto quello

²⁰ A. B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, Milano, Rizzoli, 1970, p. 248.

che gli era stato tolto dal governo zarista”, ad annullare il trattato del 1896 (relativo alla ferrovia orientale cinese), il Protocollo di Pechino del 1901 (a conclusione della guerra dei Boxer) e tutti gli accordi firmati col Giappone dal 1907 al 1916. Il 2 ottobre 1920 inviava una nota formale al governo di Pechino, la “dichiarazione Karachan” (dal nome del vice commissario agli Affari esteri) in cui si proclamavano “nulli e privi di valore tutti i trattati imposti dalla Russia zarista alla Cina” e si offriva a Pechino un nuovo trattato sull’uso della ferrovia orientale cinese²¹.

Il governo di Pechino, temendo di alienarsi l’appoggio delle potenze occidentali riconoscendo il regime sovietico, lasciò cadere l’offerta, ma Mosca insistette e compì un nuovo passo diplomatico nello stesso senso nel settembre 1921. L’unico risultato ottenuto fu che Pechino ritirò il riconoscimento all’ambasciatore e ai consoli russi del vecchio regime con la motivazione che “il disordine esistente in Russia non aveva ancora consentito l’insediamento di un governo basato sulla volontà popolare”. In questa motivazione era però implicito il non riconoscimento del governo sovietico, che però non demorse.

Nel settembre 1923 giungeva a Pechino lo stesso Lev M. Karachan che, dopo discussioni che si trascinarono per mesi con alterni scambi di note e di proteste, nel maggio 1924 riusciva a firmare un trattato con il ministro degli Esteri Wellington Koo, noto come Accordi Koo-Karachan, con cui l’Unione Sovietica rinunciava ai propri privilegi in Cina in cambio del riconoscimento diplomatico e di una convenzione per la gestione congiunta della ferrovia orientale cinese e per il suo riscatto con capitale cinese²².

Il trattato era un trionfo diplomatico per l’Unione Sovietica. Anche se Mosca prometteva di ritirare le proprie truppe dalla Mongolia esterna, nessuna data era specificata e, nonostante la sovranità della Cina su di essa fosse solennemente riconosciuta, il trattato ammetteva di fatto il protettorato sovietico sulla Mongolia. La ferrovia orientale cinese restava proprietà del governo sovietico, con alcune concessioni minori destinate a lusingare l’orgoglio cinese. Poiché la ferrovia stessa attraversava la Manciuria che non era sotto il controllo del governo di Pechino, ma

²¹ G. BORSA, *L’Estremo Oriente tra due mondi*, cit., pp. 220-222.

²² Gli “Accordi sui principi generali di sistemazione delle questioni tra Unione Sovietica e Cina” constavano di nove articoli e prevedevano, entro un mese dalla firma dei medesimi, la convocazione di una conferenza nella quale “sarebbero stati condotti e conclusi dettagliati arrangiamenti in armonia con i principi indicati negli articoli del trattato”: cfr. V. YAKHONTOFF, *Russia and the Soviet Union in the Far East*, cit., pp. 137-138.

del “signore della guerra” Zhang Zuolin, le clausole del trattato vennero riprese in un accordo speciale concluso tra questi e lo stesso Karachan²³.

Contemporaneamente il governo sovietico rivolgeva la propria attenzione a Sun Yat-sen e al suo Guomindang²⁴ sul quale allora convergevano le speranze dei nazionalisti e progressisti cinesi che sognavano di liberare la Cina dalle tradizioni paralizzanti, dai “signori della guerra” e dall’imperialismo straniero, portandola nel XX secolo. I primi contatti non furono positivi: gli emissari di Mosca considerarono all’inizio Sun Yat-sen “uno dei tanti militaristi vecchio stampo”, “un intrigante sprovvisto di senso pratico”. Lo stesso capo del Comintern, Grigorij Zinov’ev ne criticava l’insistente ricerca di aiuto da parte americana, anche se l’America degli anni Venti, più che mai isolazionista, non aveva alcun interesse ed intenzione di appoggiare attivamente il nazionalismo rivoluzionario cinese.

Sebbene il matrimonio di convenienza tra l’Unione Sovietica e il Guomindang venisse ritardato sia dagli scrupoli ideologici di Sun Yat-sen (e dalla sua convinzione che il socialismo di tipo marxista non si addicesse alla Cina nella fase di sviluppo che stava attraversando) sia dalla negativa percezione sovietica, nel gennaio 1923 una dichiarazione congiunta, che si configurava di fatto come un accordo diplomatico, sanciva da parte di Sun, divenuto nel frattempo presidente della Repubblica, l’accettazione dell’alleanza con Mosca a patto che questa si limitasse al sostegno alla causa della riunificazione e dell’indipendenza della Cina senza alcun obiettivo di convertirla al comunismo. Da parte sovietica si riaffermava la rinuncia a tutti i privilegi zaristi inclusi quelli relativi alla ferrovia orientale cinese, pur mantenendone la gestione.

La “dichiarazione Sun-Joffe” costituì la base per un successivo accordo del settembre 1923 tra Sun Yat-sen e Michail Borodin che portò alla costituzione di una base rivoluzionaria a Canton, alla riorganizzazione del Guomintang sul modello del partito comunista sovietico e alla creazione di un esercito regolare con armi ed istruttori sovietici.

All’indomani della morte di Sun Yat-sen (1925) e della riunificazione della Cina da parte di Chiang Kai-shek (Jiang Jieshi) che nel 1928 aveva

²³ A.S. WHITING, *Soviet policies in China*, New York, Columbia University Press, 1954, pp. 229-231.

²⁴ Partito nazionale del popolo, in seguito chiamato comunemente Partito nazionalista. Fondato nei primi anni del XX secolo, avrebbe dovuto, sull’esempio dei partiti operanti nei regimi parlamentari europei, condurre la battaglia elettorale e vincere le elezioni per poi gestire democraticamente la rivoluzione del 1911.

sconfitto i “signori della guerra” e ottenuto la sottomissione di Zhang Xueliang (figlio di Zhang Zuolin, ferocemente anticomunista, assassinato pochi giorni prima della presa di Pechino da parte delle truppe nazionaliste) nonché della proclamazione del governo nazionale di Nanchino, scoppiava la crisi della Manciuria dove i rapporti con i russi erano tesi per la gestione della ferrovia orientale cinese che, sulla base della convenzione russo-cinese del 1924, doveva essere gestita congiuntamente.

Il 27 maggio 1929, con un'incauta iniziativa, Chiang Kai-shek fece perquisire i consolati russi nelle città lungo la ferrovia, sequestrando documenti ed arrestando funzionari e cittadini sovietici. Nell'estate dello stesso anno la ferrovia venne requisita dalle autorità locali e i funzionari russi cacciati dal paese. La giustificazione ufficiale fornita dai cinesi era che i consolati e la direzione della ferrovia facevano propaganda comunista e svolgevano attività sovversive. Inoltre la ferrovia, con i diritti extraterritoriali di cui godeva, era considerata un vistoso residuo dell'imperialismo occidentale ed un insulto alla sovranità del nuovo regime cinese. Pechino, probabilmente, riteneva che Mosca avrebbe accettato di rinunciare ai propri interessi pur di evitare una prova di forza militare. Le difficoltà interne dell'Unione Sovietica, dovute alla collettivizzazione, erano ben note a Nanchino e in Manciuria, dove esisteva una numerosa colonia di russi bianchi.

Ma il governo sovietico rispose con un ultimatum di tre giorni chiedendo il ripristino dello *status quo* ed esigendo negoziati immediati su tutte le questioni controverse; quando a questo non fu data risposta soddisfacente, le truppe sovietiche, al comando del generale Vasilij Blucher, diedero inizio alle operazioni in Manciuria. Le truppe manciuriane, adatte a combattere i piccoli conflitti tra i “signori della guerra” rivali che si svolgevano in Cina da un ventennio, non furono in grado di contrastare un esercito moderno fornito di carri armati ed aerei. In grave difficoltà sul piano militare, il governo nazionalista fu costretto a negoziare. Il 22 dicembre un protocollo di pace firmato a Chabarovsk ristabiliva il primitivo *status* giuridico della ferrovia orientale, che passava ad una amministrazione comune russo-cinese.

I negoziati successivi procedettero a rilento. Le richieste del governo sovietico di ristabilire le relazioni diplomatiche con Nanchino vennero respinte, ma la Russia riacquistò, anche se per breve tempo, la propria posizione privilegiata in Manciuria e i cinesi si accorsero che, dal punto di vista militare, il loro vicino non era una “tigre di carta”. Mosca non cercò di sfruttare ulteriormente il successo militare: le truppe sovietiche vennero ritirate e l'ostilità nei confronti di Chiang Kai-shek temperata

dalla considerazione, poi rivelatasi errata, che il suo regime costituisse un baluardo contro le ambizioni giapponesi di dominare la Cina.

Il governo di Nanchino, da parte sua, ancora impegnato a consolidare il proprio potere e soprattutto a reprimere il movimento comunista, si era dimostrato impotente ad affermare la propria autorità sulle zone periferiche come la Manciuria, ma lo avrebbe certamente fatto non appena fosse stato in grado. Sia Mosca sia Nanchino non avevano però fatto i conti con il Giappone che, prendendo a pretesto l'incidente di Mukden²⁵ (18 settembre 1931), occupò in pochi mesi la Manciuria creando nel 1932 quello che venne definito "lo Stato fantoccio del Manzhouguo" a capo del quale fu posto Pu Yi, l'"ultimo imperatore" che regnò sino alla fine della seconda guerra mondiale.

Da Yalta alla proclamazione della Repubblica popolare cinese

La conferenza di Yalta (4-11 febbraio 1945) rappresentò, insieme a quella del Cairo (novembre 1943) il momento centrale dell'elaborazione dell'assetto post-bellico dell'Estremo Oriente. Fu a Yalta che venne formalizzato l'impegno sovietico di dichiarare guerra al Giappone e che vennero definite in un protocollo segretissimo²⁶ le condizioni per l'entrata in guerra dell'Unione Sovietica contro il Giappone. Le trattative per la definizione dei compensi territoriali all'Unione Sovietica furono condotte riservatamente dal presidente Roosevelt e dall'ambasciatore Averell Harriman da una parte, da Stalin e Molotov dall'altra. Gli inglesi non vi parteciparono e così il segretario di Stato americano Edward R. Stettinius²⁷. L'accordo, nella sua versione definitiva, fu firmato l'11 febbraio anche da Churchill dopo la chiusura ufficiale della conferenza. Esso prevedeva il mantenimento dello *status quo* in Mongolia esterna (Repubblica popolare mongola), la restituzione all'Unione Sovietica della parte meridionale di Sachalin e delle isole Curili, l'internazionalizzazione del porto di Dairen con la salvaguardia dei preminenti interessi dell'Unione Sovietica, la cessione di Port Arthur quale base navale russa, la creazione di una società sino-sovietica per

²⁵ Attuale Shenyang capitale della provincia del Liaoning, parte di quella che era un tempo la Manciuria meridionale.

²⁶ Il documento venne reso noto solo l'11 febbraio 1946.

²⁷ G. BORSA, *Dieci anni che cambiarono il mondo 1941-1951*, Milano, Corbaccio, 1995, pp. 27-33.

la gestione delle ferrovie orientale cinese e sud-manciuriana, restando inteso che il preminente interesse dell'Unione Sovietica doveva essere salvaguardato e che la Cina manteneva la piena sovranità sulla Manciuria.

Tali richieste dovevano essere soddisfatte dopo la sconfitta del Giappone. Da parte sua Mosca si dichiarava disposta a concludere con il governo nazionalista di Chiang Kai-shek un accordo di alleanza ed amicizia allo scopo di assistere con le sue forze armate la Cina al fine di liberarla dall'occupazione giapponese.

Prima che i tre capi di Stato si separassero Stalin ripeté quello che aveva detto a Teheran circa la sua mancanza di fiducia nella Cina quale grande potenza, pur confermando di considerare Chiang Kai-shek il leader nazionale cinese più adatto alle circostanze del momento, ma aggiungendo che, per poter esercitare con maggior efficienza tale funzione, egli avrebbe dovuto includere nel proprio governo qualche alto esponente del partito comunista²⁸.

I negoziati di Song Ziwen, primo ministro e ministro degli Esteri cinese, con Stalin e Molotov in vista di un trattato tra Unione Sovietica e Cina ebbero inizio in luglio, ma le richieste che i sovietici gli presentarono eccedevano di gran lunga i termini di Yalta quali Song conosceva. In cambio dell'accettazione cinese di tali nuove richieste, Stalin offriva di includere nello stipulando trattato l'impegno ad appoggiare Chiang e ad astenersi dal favorire i suoi "nemici interni".

Il Trattato di amicizia e alleanza tra la Repubblica cinese e l'Unione Sovietica, cui erano annessi due note e quattro accordi, firmato il 14 agosto 1945 e della durata di trent'anni, faceva concessioni dolorose per l'orgoglio nazionale cinese, come ad esempio la perdita della Mongolia esterna e la cessione di Port Arthur. Ma quella più difficile da accettare riguardava la ferrovia sud-manciuriana: i sovietici ne avrebbero condiviso con i cinesi la proprietà. I giapponesi l'avevano trasformata in una grande impresa industriale con attività diversificate ed esserne proprietaria, seppure al cinquanta per cento, avrebbe permesso all'Unione Sovietica di esercitare una grande influenza sull'economia della provincia e quindi sulla sua politica.

Il trattato era "una dimostrazione convincente che allora il governo sovietico riteneva che il Kuomintang sarebbe rimasto il fattore principale della politica sovietica ancora per molto tempo. I sovietici

²⁸ M. BELOFF, *Soviet Policy in the Far East 1944-51*, vol. II, London, Oxford University Press, 1956, pp. 23-26.

avrebbero potuto cercare di ottenere molto di più; dopotutto il loro esercito stava occupando la Manciuria. Al Sinkiang, che negli anni Trenta aveva tentato di diventare un'altra Mongolia esterna i sovietici rinunciarono pubblicamente...Tuttavia questo trattato dimostrava in modo eloquente che i sovietici ritenevano che i sino-comunisti fossero un elemento di secondaria importanza, che poteva tranquillamente essere sacrificato”²⁹.

Chiang Kai-shek espresse la propria soddisfazione anche in considerazione del fatto che l'Unione Sovietica “aveva stipulato trattati, note ed accordi direttamente col governo nazionalista senza pretendere di farvi partecipare i comunisti” e il governo nazionalista lo ratificò il 25 agosto mentre la stampa cinese lo esaltava quale garanzia di pace e sicurezza per la Cina.

Le atomiche di Hiroshima e Nagasaki dell'agosto 1945 misero fine alla seconda guerra mondiale e contemporaneamente alla guerra sino-giapponese, lasciando comunisti e nazionalisti liberi di lottare per conquistare posizioni di vantaggio. Sebbene secondo gli accordi di Yalta le forze giapponesi in Cina avrebbero dovuto arrendersi ai nazionalisti, i comunisti si impadronirono di una parte del territorio da loro occupato e delle loro armi. All'indomani della bomba su Hiroshima l'Unione Sovietica, in base agli accordi, dichiarava guerra al Giappone ed invadeva la Manciuria. Gli americani aiutarono le forze nazionaliste a ritornare nella Cina nordorientale e in Manciuria, ma quando queste arrivarono i comunisti di Mao Zedong avevano già il pieno controllo della provincia, in particolare delle campagne.

Falliti, soprattutto per colpa dei nazionalisti, i tentativi di mediazione dell'ambasciatore americano in Cina generale George C. Marshall, nel marzo 1946, all'indomani del ritiro delle truppe sovietiche dalla Manciuria, riprendeva il conflitto tra nazionalisti e comunisti che terminava nel 1949 con la proclamazione, il 1° ottobre, della Repubblica popolare cinese, quando ancora non tutto il paese era sotto il controllo dell'Esercito popolare di liberazione, ma la vittoria poteva considerarsi sostanzialmente conseguita. Caduta Chengdu, ultima trincea dei nazionalisti, Chiang Kai-shek si rifugiava con quello che restava del suo esercito a Taiwan, dove proclamava la nascita della Repubblica di Cina e prometteva di continuare la lotta per la riconquista del continente.

²⁹ A. B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, cit., pp. 678-680.

Il 16 dicembre 1949 Mao Zedong scendeva dal treno alla stazione Yaroslav di Mosca, accolto da un folto gruppo di dirigenti sovietici guidati da Molotov “senza maggiori cerimonie di quante ce ne sarebbero state se si fosse trattato, per esempio, del presidente della Bulgaria... Il comunicato ufficiale affermava che Stalin aveva “ricevuto” il dirigente cinese: un’espressione sgradevole che implicava che questi fosse di rango inferiore (durante la guerra Stalin si “incontrava” o “riceveva la visita” di Churchill o di Roosevelt)”³⁰.

Le trattative tra la forte e consolidata Unione Sovietica e l’appena costituita Repubblica popolare furono complesse e delicate e si prolungarono per nove settimane di “duro mercanteggiamento”. Da parte russa, a sottolinearne l’importanza, partecipò sempre lo stesso Stalin; da parte cinese a Mao si unì successivamente Zhou Enlai, primo ministro e ministro degli Esteri, accompagnato dal vice presidente del governo manciuriano e da una delegazione del Xinjiang, prova evidente che le questioni inerenti alle due regioni avrebbero avuto una parte importante nelle trattative. Gli accordi firmati il 14 febbraio da Zhou Enlai e da Andrej Vysinskij, che sostituivano l’accordo concluso nel 1945 con il Guomindang, comprendevano tre documenti: un trattato trentennale di amicizia, di alleanza e di reciproca assistenza; un accordo riguardante la ferrovia orientale cinese e i porti di Dairen e Port Arthur; un accordo di aiuto finanziario. Questi furono integrati il 27 marzo da tre accordi di cooperazione economica.

Nel complesso tutti gli accordi riportavano l’Unione Sovietica, almeno per il momento, alla posizione acquisita dalla Russia zarista prima della guerra col Giappone del 1904-5, anzi con un notevole miglioramento nel Xinjiang e nella Mongolia esterna di cui Mao si impegnava a rispettare l’indipendenza. D’altro canto a indurre i cinesi a riconoscere, sia pure momentaneamente, questa situazione favorevole a Mosca, contribuì l’odio di Mao per Chiang Kai-shek e per i suoi protettori americani, ma soprattutto la consapevolezza di aver bisogno di un aiuto urgente ed immediato per risollevarsi il paese e consolidare il proprio potere, aiuto che solo la Russia sovietica poteva offrirgli.

Il 15 febbraio la *Pravda* pubblicava una fotografia dei dirigenti dei due partiti mentre procedevano alla firma ufficiale del trattato. Così la commenta l’Ulam: “...*In questa occasione sembra che il fo-*

³⁰ A. B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, cit., p. 703.

tografo si sia dimenticato di dire ai presenti di sorridere. Stalin sta a testa china, la sua espressione è quasi perplessa. Mao Tse-tung, alla sua sinistra guarda, rigido, dinnanzi a sé. Tutti i presenti sono scuri in volto. L'immagine suggerisce un clima teso e pieno di timori in una circostanza che, per un marxista-leninista convinto, avrebbe potuto essere occasione di grande soddisfazione. Forse qualcuno tra i russi si rendeva conto che l'era del comunismo mondiale (l'epoca dell'indiscusso predominio dell'Unione Sovietica) era giunta al termine e che la situazione non sarebbe mai più tornata uguale a quella di prima"³¹.

Abstract - The story of the relations between China and Russia for the supremacy in the Far East is rich of dramatic turns of events. This article intends to recall this story placing the two main players on a stage where other walk-on actors move trying to carve out pieces of political influence and sovereignty. Growing contacts between the two empires began to be established after the fall of the Mongolian domain and intensified during the XVIII century, when hard clashes blew up in order to control trade routes and to collect taxes. Such troubled relations, ruled by the first treaty signed by the two powers competing in huge disputed territories (Nertčinsk treaty), did not prevent the Russian emperors, Peter the Great and Catherine I, to obtain important trade concessions and to draw well-defined borders. All along the XIX century the Sino-Russian confrontations were influenced by expansive ambitions of other powers (Great Britain, France and Japan) aiming at constraining the Chinese empire for commercial purposes. The Chinese defeat in the two "opium wars" and the engagement of Western powers in Crimea War appeased the Chinese relations with Russia which, signing the Nanking Treaty and Peking Additional Convention (1842, 1860), gained a definitive sovereignty on the left bank of Amur and on the territory between Ussury and the sea. Besides, opening the Vladivostok harbour, Russia gained a formi-

dable strategic and commercial position facing the Pacific Ocean.

The XX century was welcomed by new tensions, which cost to Russia the military evacuation of Manchuria and some maritime and territorial concessions in favour of Japan. The establishment of the Republic (1911) in China and the revolutionary change in Russia (1917) upturned deeply the historical contest. The Sino-Soviet relations were turbulent in every respect. Manchuria became the stage of the fighting wings of Russian Revolution (Red against White armies) and, due to a weak political power of central Chinese government, Japan relieved the railway and mining rights of Russia in that region. After unification of China by nationalist leader Chiang Kai-shek, who replaced the weak Cantonese government of Sun Yat-Sen, the unresolved dispute on Manchuria aggravated and, at the end, Russia, despite its success in keeping the joint administration of Oriental Railway, did not succeed in preventing Japan to restore a complete sovereignty on Manchuria (*Manzhouguo regime*). The period after the peace of Yalta was marked by guarded "friendly" relations between the new Asian communist power ruled by Mao Zedong and Stalin who after nine weeks of "hard bargaining" brought back the Russian position to that existing before the Russian-Japanese war (1904-5).

³¹ A. B. ULAM, *Storia della politica estera sovietica (1917-1967)*, cit., p. 706.

RUSSIA AND CHINA: THE PAST AND PRESENT OF A ROCKY RELATIONSHIP

by Axel Berkofsky

Introduction

From allies and comrades to enemies going to war and back to political and military allies. In a nutshell, this is what relations between the Soviet Union (later Russia) and China went through since the adoption of the ‘Sino-Soviet Treaty of Friendship and Alliance’ of 1950 until today. The 1950s were what the literature refers to as the ‘golden age’ of Sino-Soviet relations, characterized by the provision of Soviet economic and military aid and assistance to Mao’s China. Relations, however, deteriorated when China’s leader Mao Zedong chose not – as Moscow requested – to copy Soviet Union-style economic, political and ideological development, instead opting for the kind of radical economic policies and ideology, which would alienate the Soviet Union’s leader Nikita Khrushchev. The ‘Sino-Soviet Split’ would eventually result in bilateral military hostilities and Moscow considering the use of nuclear weapons against its former ally-turned-enemy. Moscow and Beijing turning from friends to foes favoured China’s opening-up to the US in the 1970s while the Soviet Union opted for another escalation of the Cold War confrontation with Washington through its invasion of Afghanistan. While China and Russia are again ‘strategic partners’ since 1996, today relations between Moscow and Beijing are not as close and stable as Russian President Vladimir Putin is trying to make believe. Contrary to what Putin argues, Moscow and Beijing are not united in anti-Western policies and Beijing is clearly not willing to get involved in any of the ideological and geopolitical East-West confrontations the Russian President is propagating and

Università di Pavia; Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI).

putting into practice. The memory of how a close Sino-Soviet alliance in 1950 broke and was followed by decades of mutual distrust and conflict and are still very present among China's political leaders and although Moscow and Beijing officially share the determination not to become 'victims' of alleged US-driven containment strategies, both countries' policies towards the US – mainly due to China's enormous business, trade and investment ties with the West in general and the US in particular – will continue to remain fundamentally different.

1. *Sino-Soviet Relations in the 1950s and 1960: From Alliance to Split*

After the founding of the People's Republic of China (PRC) on October 1, 1949, Mao Zedong chose to 'lean' towards the Soviet Union, hoping to ally himself with a country equipped with the economic and financial resources and the same determination to spread Communism and Socialism in Asia and beyond. 'Leaning' towards Moscow, Chinese historian Shu Guang Zhang writes, however, was not only and necessarily a policy choice out of conviction but also motivated by a necessity to 'contain' inner-Chinese ideas of developing what was referred to as 'third road' of political and development, models that would neither follow the American nor the Soviet Union models of economic, political and social development¹. The Cold War was in full swing, the possibilities of a peaceful reunification of Germany was close to zero and the division between North and South Korea began to look (very) permanent as opposed to only temporary. A long-term ideological confrontation between the Soviet Union and the US by then was all but inevitable, which led Moscow and Beijing adopt the 'Sino-Soviet Treaty of Friendship and Alliance of 1950'. To be sure, Mao was not fully convinced of the Soviet Union's 'reliability' as alliance partner as the memory of the Soviet Union's support and endorsement of China's nationalist leader Chiang Kai-Shek before and during World War II and the Chinese civil war was still fresh enough in Mao's memory not to fully trust Stalin's Soviet Union². Mao's scepticism

¹ See S. G. ZHANG, *The Sino-Soviet Alliance and the Cold War in Asia* in M. P. LEFFLER, O. A. WESTAD (eds.), "The Cambridge History of the Cold War, Volume I. Origins", Cambridge & New York, Cambridge University Press, 2010, pp. 353-375.

² For details see also S. G. ZHANG, *Deterrence and Strategic Culture: Chinese-American Confrontations, 1948-1958*, Ithaca New York, Cornell University Press, 1992.

about Moscow's willingness to endorse and actively support his determination to fight the US 'imperialists' was confirmed during The Korean War (1950-1953). When Mao decided to fight alongside North Korea's dictator Kim Il-Sung achieving reunification of the Korean Peninsula through military force, it quickly became clear that China wanted more from the 1950 treaty and the Soviet Union than the Soviet Union was – to put it bluntly – willing to give. From Mao's perspective, China's involvement in the Korean War was the first test case of the treaty and alliance with the Soviet Union and while Mao initially counted on Moscow to fight with him against US 'imperialists' on the Korean Peninsula, Moscow decided do no such thing. Indeed, the Soviet Union's support for China's military involvement in the Korean War – China deployed as many 1.2 million troops to the Korean Peninsula – ran short of Mao's expectations. While Mao wanted the deployment of Red Army Forces in support of the North Korean-Chinese troops fighting the US-led multinational UN-sanctioned military forces, North Korea's invasion of South Korea in June 1950 did from a Soviet Union perspective not constitute an attack onto China or Chinese territory and did hence not oblige Moscow to intervene militarily on the Korean Peninsula³. That notwithstanding, Stalin urged Mao to get involved in the Korean War, arguing that a Chinese intervention would oblige Washington to make concessions in the Taiwan question and indeed abandon its support for Taiwan⁴. In order to further encourage Mao to fight the US on the Korean Peninsula Moscow promised to provide China with air cover over Chinese territory in case of US air assaults. However, Stalin declined Mao's request to deploy his air force providing air cover for Chinese military fighting on the Korean Peninsula.

After the end of the Korean War resulting in 400.000 to 800.000 Chinese casualties⁵, Mao made it clear that he expected economic

³ For further details see also J. CHEN, *China's Road to the Korean War: The Making of the Sino-American Confrontation*, New York, Columbia University Press, 1994 and S. G. ZHANG, *Mao's Military Romanticism: China and the Korean War*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 1994.

⁴ For details see also J. NIU, *The Birth of the People's Republic of China and the Korean War*, in M. P. LEFFLER, O. A. WESTAD (eds.), "The Cambridge History of the The Cold War. Volume I. Origins", Cambridge & New York, Cambridge University Press 2010, pp. 221-241.

⁵ Estimations vary and the actual number of Chinese casualties remains hard to determine.

support and technical assistance from the Soviet Union for China's 'sacrifices' fighting against US 'imperialists' on the Korean Peninsula. Moscow got that message and in May 1953 signed an agreement with China through which China received technology and technical aid for roughly 100 military projects. Furthermore, Moscow sent Soviet Union scientists and nuclear scientists to China and in turn Chinese students were invited and supported to study at universities in the Soviet Union. The 'golden years' of Sino-Soviet relations were in full swing and throughout the 1950s the Soviet Union further increased its aid and support for China: in 1954, Moscow financed several energy and raw and semi-finished materials industries and in 1955 invested significant resources into financing Chinese defence and shipbuilding projects. Finally, Moscow financed more than 100 industrial plants with components imported from various Eastern European countries (East Germany, Czechoslovakia, Poland, Hungary, Romania, Bulgaria). Moscow's aid, however, went beyond the provision of machinery and industrial plants. Throughout the 1950s close to 10,000 Soviet Union and Eastern European advisors and scientists were sent to China to train Chinese engineers and scientists.

As regards security and diplomacy, in 1955 Khrushchev agreed to withdraw Soviet military from the military bases in Port Arthur (Lushun) and granted China control over the bases. Internationally too, Beijing and Moscow joined forces. At the 'Geneva Conference' in 1954 Moscow and Beijing coordinated positions and jointly convinced North Vietnamese leader Ho Chi Minh to accept the temporary division of Vietnam, which in July 1954 would be stipulated in the conditions of the 'Geneva Accords'. However, Mao was not willing to be integrated in the Soviet Union-dominated 'East European Economic Community', insisting on China's economic independence and what Mao referred to as 'self-reliance.' In fact, Mao believed that the Soviet Union depended as much on China as the other way round in terms of trade of goods and raw materials. Indeed, roughly 30 percent of Chinese exports to the Soviet Union were raw materials, many of which, in China's view, were indispensable for the Soviet Union's military programmes. In the mid-1950s and against the background of China's nuclear ambitions, Mao began to doubt Khrushchev's commitment towards helping China to arm itself with nuclear weapons. When Mao in 1954 requested Soviet Union technical and financial support for the development of a Chinese nuclear weapons programme, Moscow initially declined on the basis of the argument that such a programme

would go beyond China's financial means. Furthermore, Khrushchev argued, China finds itself under the Soviet Union nuclear umbrella and does hence not need its own nuclear weapons programme. China, however, refused to take Khrushchev's no for an answer and had something that Moscow wanted to exploit: uranium mines. Consequently, Mao agreed to allow the Soviet Union to exploit the mines if Moscow in turn supported the development of China's nuclear programme through the provision of technology and nuclear equipment. Eventually, Moscow agreed to do just that and provided China with among others a high-water-moderated reactor and equipment to set up nuclear research laboratory.

Relations started again to deteriorate when Mao changed his priorities as regards China's economic development. While leaving the country's Five-Year Plan (1953-1957) with the development of China's heavy industry at the centre in place, Mao thought that the increase of agricultural productivity should too be a priority of the country's economic development strategy. To be sure, Mao's ill-fated attempt to increase agricultural productivity would result in arguably one of the most disastrous economic policy decisions in human history: the 'Great Leap Forward', claiming as many as 20 million casualties⁶.

Mao's frustration with how Khrushchev viewed Mao and the kind of dictatorial governance he exercised in China were confirmed when Khrushchev announced his de-Stalinization campaign during the 20th Congress of the Communist Party and the Soviet Union (CPSU) in 1956. Khrushchev's 'Anti-personality cult speech' and the open and harsh criticism of Stalin's domestic and foreign policies was from Mao's perspective not only directed at Stalin but also at Mao himself, who by then enjoyed the status of 'semi-good' that can do no wrong in China. However, Mao was not – at least not yet – willing to permanently damage relations over Khrushchev's de-Stalinization campaign and chose to – at least so it seemed – not to openly oppose that campaign. Beijing instead supported Moscow's decision to end the Hungarian uprising of 1956 with military force, but it didn't take long before relations deteriorated again. In 1957, Chinese efforts to secure Soviet Union support for China's nuclear programme failed, as Moscow did not make commitments as to when it would provide Beijing with a

⁶ For details on the origins and consequences of the "Great Leap Forward" see also J. K. FAIRBANK, M. GOLDMAN, *China-A New History*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2006, pp. 368-382.

model for a nuclear bomb. Even when Moscow sent a delegation to Beijing in August 1958 to further discuss the transfer of Soviet Union nuclear technology to China, China's leaders did not believe that such transfers would actually take place any time soon. China on the other hand was not prepared to allow Moscow to install a missile base on Chinese territory when Khrushchev in 1957 hinted at the possibility of installing a missile base on Chinese territory in reaction to a possible deployment of American missiles on Taiwanese territory. Further Soviet Union proposals of the late 1950s to include China into its military and structures and strategies were in China interpreted as part of a strategy to control and dominate China. Indeed, a proposal to establish a joint nuclear-submarines fleet in the Far East and another proposal to link the Chinese and Soviet Union navies through a joint radio station (both proposed in 1958) led Beijing to conclude that Moscow is planning to dominate China and treat it as a 'satellite'. Mao instead insisted on China's independence as regards its security and defence policies and as his version of 'evidence' that China is able to defend its security interests without Moscow, Mao provoked the second Taiwan Straits crisis by bombing the Taipei-controlled Jinmen islands. To further demonstrate his determination to defend his independence and ability to ignore Soviet Union advice on industrial and agricultural policies, Mao decided to intensify the (disastrous) policies of the 'Great Leap Forward' by the end of 1958. In 1960, it became even clearer that Moscow and Beijing had fundamentally different ideas on how to deal with the West in general and the US in particular when Mao rejected Moscow's intentions to discuss a détente with the US. Khrushchev, Mao concluded, was a 'revisionist', seeking rapprochement with Washington at the expense of relations with China. From then onwards the Sino-Soviet relations turned from bad to worse, resulting in the 'Sino-Soviet Split'.

2. *The Sino-Soviet Split*

What happened between the Soviet Union and China after 1960 is referred to as the 'Sino-Soviet Split', which resulted in Sino-Soviet border clashes and the Soviet Union threatening China with a nuclear attack in 1969. Already in the mid-1950s and only five years after the adoption of 'The Treaty of Friendship and Alliance', ideological differences evolved around models of economic development, de-Sta-

linization (pursued by Khrushchev) and international politics. While Khrushchev announced the concept of 'peaceful co-existence' at the twentieth CPSU congress in 1956⁷, Mao made it clear that 'peaceful co-existence' was not his policy agenda, instead announcing that he would settle for nothing less than 'world revolution'. In fact, Mao's decision to bomb Taiwanese territory to achieve re-unification with military force in 1957 was Mao's way of disagreeing with the concept of 'peaceful co-existence'. The actual 'Sino-Soviet Split', however, started with the Soviet Union withdrawing its experts and scientists from China in 1960. All Russian scientists left China and together with their departure Moscow cancelled 12 aid agreements and terminated roughly 200 science and technology projects in China. Even if aid and assistance during the famine caused by the 'Great Leap Forward' was badly needed, Mao in 1961 decided to forego an offer by the Soviet Union to provide food aid to China. The Soviet Union's acceptance of Washington's proposal in 1961 to limit the number of nuclear weapons was from Mao's perspective directed at China and its ambitions to develop and deploy nuclear weapons. Again, Mao decided to interpret this as an act against China and sped up the Chinese nuclear weapons programme without assistance from the Soviet Union. Furthermore, as a reaction to the Soviet Union taking side with India in the Chinese-Indian border dispute, Mao decided to attack India in October 1962.

Khrushchev capitulating to the US during the 1962 'Cuban Missile Crisis' and the Soviet Union's support for India in the Sino-Indian War of 1962⁸ confirmed Mao that the alliance with the Soviet Union had come to end. Bilateral relations after the 'Sino-Soviet Split', however, became even worse at the end of the 1960s when their bilateral dispute turned into several military clashes at different locations along the 4.380 km long border between China and the Soviet Union. The establishment of the Soviet Union-Outer Mongolian alliance was accompanied by the stationing of Soviet Union troops along the Chinese border. By 1968, the Soviet Union had stationed six divisions along the border in Outer Mongolia, which were confronted by 47 lightly armed divisions of the China's PLA⁹. As a reaction to the Soviet Un-

⁷ With the United States.

⁸ China attacked India in October 1962 over a disputed Himayalan border.

⁹ See L. LÜTHI, *The Sino-Soviet Split*, Princeton & Oxford, Princeton University Press, 2008, pp. 340-344.

ion stationing military troops, heavy weaponry and missiles along the border with China China's PLA and the Ministry of Foreign Affairs decided to attack Damanskii/Zhenbao Island in February 1969¹⁰. They did just that in March 1969 when China's PLA attacked Soviet Union border guards on Damanskii/Zhenbao Island¹¹. The Chinese attack on Soviet Union border guards led the Soviet Union to retaliate on March 15 by bombarding Chinese troops on the Chinese bank of the Ussuri river. Chinese Prime Minister Zhou Enlai was well aware of the Soviet Union's military superiority and urged the PLA to make sure that the attack on the border guards would not turn into a full-fledged and large-scale military conflict with the Soviet Union¹². The Sino-Soviet border clashes led to roughly 100 Russian and 800 Chinese casualties¹³. As a consequence, Moscow and Beijing agreed to hold 15 rounds of negotiations between June and August 1969. The talks, however, did not lead to any results and instead were followed by more Sino-Soviet border clashes in August 1969, this time along the western section of the Sino-Soviet border in the Chinese province of Xinjiang and in northern Manchuria along the Ussuri River. After those clashes the Soviet Union decided to dramatically escalate the conflict and threatened Beijing with a nuclear attack¹⁴. However, such a threat - together with another threat to bomb Chinese nuclear installations - quickly lost its relevance and credibility when Washington warned Moscow that it would not remain neutral in the case of a full-fledged Soviet attack onto China (according to Chinese historian Liu Chenshen cited in a British daily newspaper in 2010)¹⁵. Without dismissing the Soviet

¹⁰ For further details see also T. W. ROBINSON, *China Confronts the Soviet Union: Warfare and Diplomacy on China's Inner Asia Frontiers*, in R. MACFARQUHAR, J. K. FAIRBANK (eds.), "The Cambridge History of China", vol. 15, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 218-304; see also T. W. ROBINSON, *The Sino-Soviet Border Conflict* in S. KAPLAN (ed.), "Diplomacy of Power: Soviet Armed Forces as a Political Instrument", Washington D.C., The Brookings Institution, 1981, pp. 265-313.

¹¹ See also K. YANG, *The Sino-Soviet Border Clash of 1969: from Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement* in "Cold War History", 1/1 (2000), pp. 21-52.

¹² For details see also B. BARNOUIN, C. YU, *Chinese Foreign Policy during the Cultural Revolution*, London, Routledge, 2011.

¹³ See J. SPENCE, *The Search for Modern China*, New York-London, W.W. Norton & Company, 1991, p. 616.

¹⁴ See e.g. K. E. BOLTON, *Sino-Soviet Relations and the 1969 Nuclear Threat*, in "Foreign Policy Journal", May 17, 2010, <http://www.foreignpolicyjournal.com/2010/05/17/sino-soviet-us-relations-and-the-1969-nuclear-threat/>

¹⁵ See A. OSBORN, P. FOSTER, *USSR Planned Nuclear Attack on China in 1969*, in "The Telegraph", May 13, 2010, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/chi->

Union threat to attack China with nuclear weapons a priori and per se Moscow too became quickly aware of the fact that attacking China with nuclear weapons was unrealistic¹⁶. China, however, remained on high alert fearing an attack for the rest of year 1969 and until May 1970 when Mao received a Soviet Union border negotiation delegation in Beijing.

3. *Sino-Soviet Re-rapprochement*

Moscow's efforts to improve relations with the PRC after Mao's death in 1976 turned out to be short-lived. In 1977, the tensions between the two Southeast Asian client states Cambodia and Vietnam put bilateral relations again under strain. When in 1979 China invaded Vietnam siding with Cambodia, Russia reacted by increasing its military aid to Vietnam. These difficulties notwithstanding, Moscow and Beijing undertook a new effort to negotiate bilaterally. However, these efforts were interrupted when the Soviet Union invaded Afghanistan in late 1979. China perceived the invasion as an attempt to surround China with Soviet Union-controlled satellite states, and decided to ally itself with the US and Pakistan to support the Mujahideen Afghan guerrilla fighters. The withdrawal of Soviet Union troops from Afghanistan, China's then leader Deng Xiaoping declared, would be the precondition for bilateral negotiations to re-new the Sino-Soviet above-mentioned friendship treaty of 1950. When Mikhail Gorbachev came to power in the Soviet Union in 1985, bilateral relations started to recover when Gorbachev recalled some of the border guards from the Soviet-Chinese border, and announced his intention to resume political and trade relations with Beijing. The process of normalisation of bilateral relations resulted in the first Chinese-Russian summit in Beijing in June 1989¹⁷.

na/7720461/USSR-planned-nuclear-attack-on-China-in-1969.html; according to Liu and the documents he – according to The Telegraph – had access to, Soviet premier Alexei Kosygin told Soviet leader Leonid Brezhnev on 15 October 1969 that Washington has “detailed plans” for a nuclear war against the USSR if it attacked China.

¹⁶ For details see also A. N. SHEVCHENKO, *Breaking with Moscow*, New York, Alfred A. Knopf, 1985.

¹⁷ The June 1989 visit of Gorbachev to Beijing, however, coincided with the student demonstrations on Tiananmen Square in Beijing (and other cities in China), at a time when China's political leadership was on the verge of losing control over the country.

4. *Strategic Partners, Again*

The collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War opened new opportunities for Russian-Chinese rapprochement and bilateral relations improved quickly and indeed profoundly. In December 1992, then Russian President Boris Yeltsin signed a Russian-Chinese non-aggression declaration, which ended – at least on paper – what both countries called the other’s quest for Asian regional hegemony. Through another agreement Russia provided technological and financial aid to build a nuclear power plant in China, the first such provision since the above-mentioned ‘Sino-Soviet Split’. In September 1994 Chinese President Jiang Zemin and Russian President Yeltsin adopted a border dispute agreement. The agreement stipulated the demilitarization of the two countries’ common border. On the same occasion, China and Russia declared the establishment of a ‘constructive partnership featuring good neighbourliness and mutually beneficial cooperation’. In March 1996, Russia agreed to grant China a loan of US\$2 billion to supply Russian nuclear reactors for power generation in northeast China. Furthermore, Russia offered assistance for among other uranium mining and processing and fusion research. In April 1996, then, China and Russia announced the establishment of a ‘strategic partnership’ during the Sino-Russia Shanghai summit. However, the strategic dimension of this partnership was not always obvious beyond the dimension of large-scale Russian weapons exports to China. Indeed, the 1996 ‘strategic partnership’ has not translated into any joint policies and has largely remained a ‘paper tiger’ as opposed to a partnership that would be accompanied by actual joint policies. The absence of actual joint policies notwithstanding, China became the main client of Russian weapons and weapons technology throughout the 1990s. During that period, China bought Russian equipment to boost its missile forces as well as air and naval force capabilities. Between 1996 and 2001, Russia sold weapons and weapons technology to China worth \$2 billion annually¹⁸.

The number of people in China involved in demonstrations against the government in May and June all over China amounted to 100 million, a figure that is obviously and typically dismissed as false by the Chinese government.

¹⁸ China bought several dozen Su-27 fighter aircraft and several Kilo-class attack submarines.

During Chinese President Jiang Zemin's visit to Moscow in 1997, he and then Russian President Yeltsin jointly announced to promote a new international order based on what they referred to as a 'multipolar order', i.e. an order characterized by several competing centres of power as a response to perceived US global dominance and unilateralism. However, this announcement –like the 'strategic partnership' of 1996 – was not followed by actual joint policies as evidence of the emergence of global 'multipolar' power structures either¹⁹. Sino-Russian determination to counter US global supremacy and the West's pressure on both countries as regards human and the rights of independence-seeking ethnic minorities was the basis for the 'Treaty for Good Neighbourliness, Friendship and Cooperation' adopted in July 2001. The treaty covered five main areas of cooperation: 1. joint policies countering perceived US hegemony/unilateralism, 2. permanent demarcation of the disputed border lines, 3. arms sales and technology transfers, 4. energy and raw materials supply, 5. joint policies countering the rise of militant Islam in Central Asia. In the same year, the 'Shanghai Cooperation Organization' (SCO²⁰) was founded as a result of joint Sino-Russian security interests in Central Asia (mainly concerns about separatism and separatist groups and movements in both China and Russia). Since its founding in 2001, the SCO has functioned as a Chinese-Russian-dominated forum, providing Beijing and Moscow with a multilateral framework to coordinate their interests and policies in Central Asia²¹.

Finally, in July 2008 Russia and China signed an agreement, officially ending all outstanding bilateral territorial disputes. Under the agreement, Russia agreed to hand over Yinlong Island (Tarabarov Island in Russian) and half of the Heixiazi Island (Bolshoi Ussuriysky). In 2011, Heixiazi Island, once a bone of contention at the confluence of the Amur and Ussurui rivers, was officially opened up as an eco-tourism zone after Russia had ceded half of the 335 square-km island to China in 2004²².

¹⁹ China tried to revive the concept of a 'multipolar' world after the US invasion of Iraq in 2003, seeking to convince those European countries which were opposed to the Iraq invasion (mainly Germany and France) to endorse a Chinese style 'multipolar' world.

²⁰ Members are: China, Russia, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan.

²¹ See R. WEITZ, *Superpower Symbiosis: The Russia-China Axis*, in "World Affairs Journal", November/December 2011 (online edition).

²² See S. WENWEN, *China and its Neighbours: troubled relations*, Asia-Europe Centre, March 1, 2012, http://www.eu-asiacentre.eu/pub_details.php?pub_id=46

5. *Sino-Russian Relations Today-Limits and Problems*

In June 2012, China and Russia confirmed the strategic dimension of their relationship by announcing the ‘Comprehensive Strategic Partnership of Coordination’. In May 2014, China and Russia signed a gas deal worth roughly around \$400 billion. Under the agreement Russia’s state-controlled oil and gas company GAZPROM will supply state-owned China National Petroleum Corporation with 38 billion cubic metres of gas a year between 2018 and 2048²³. At the same time, both countries signed a number of economic agreements and held offshore military exercises. Furthermore, Moscow and Beijing agreed to build a railway bridge over their common border and an ice-free port in Russia’s Far East and announced plans have to set up ground stations on each other’s territories for satellite global-positioning navigation systems²⁴. Although China is Russia’s largest single trading partner, the \$90 billion of annual trade between them is only a fraction of what China trades with the US and Europe. In other words, in terms of trade, China is much more important to Russia than vice versa, which has led Russian analyst Andrei Piontkovsky to call the Sino-Russian alliance one between “a rabbit and a boa constrictor”²⁵.

If we believe the political rhetoric of official and jointly adopted declarations, Moscow and Beijing will also intensify their cooperation in regional and international politics and security. Beijing and Moscow already frequently coordinate their policies in the UN, typically resulting in blocking Western-sponsored policies to impose sanctions on anti-Western regimes. In the recent past, China and Russia have e.g. established a common front in the UN Security Council against Western involvement in Syria. Furthermore, China has abstained from a UN Security Council vote that rejected the Russian-sponsored referendum calling for Crimea’s separation from Ukraine (and Russia’s annexation of Crimea). What’s more, Moscow and Beijing share concerns about US strategic involvement in their respective geographical regions. From a Russian perspective, the expansion of NATO to the east is a US-driven attempt to contain Russia. The US ‘pivot to Asia’²⁶

²³ See *Best Frenemies* in “The Economist”, May 24, 2014.

²⁴ See J. PAGE, *Why Russia’s President is ‘Putin the Great in China’*, in “The Wall Street Journal”, October 1, 2014.

²⁵ See *Putin Pivots to the East*, in “The Economist”, May 24, 2014.

²⁶ Later changed to ‘rebalancing’ US policies towards Asia.

announced by the US in 2011 is – as far as Beijing is concerned – a US strategy to contain Russia²⁷. However, shared concerns about US alleged containment policies directed at Beijing and Moscow have not led to any joint policies to counter such containment policies. In fact, Moscow and Beijing have e.g. not pooled resources to counter US ballistic missile defence (BMD) systems and there are no joint Russian-Chinese anti-BMD research and development programs. Nonetheless, Russian-Sino military cooperation has increased over recent years and senior military leaders of both countries meet frequently in various formats and the two armed forces engage in numerous joint military exercises. In April 2012, China and Russia conducted e.g. their first official bilateral naval exercise, ‘Maritime Cooperation 2012’ in the Yellow Sea. The ‘Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia’ (CICA²⁸) is – at least as far as Moscow and Beijing are concerned – an organization meant to counter Western-dominated international organisations. The May 2014 CICA meeting was chaired by Chinese President Xi Jinping and although it remains yet to be seen what exactly CICA will in the future more than in the past contribute to regional and indeed global security, Beijing in particular seems eager to take a leadership in an international forum that excludes the US and its Western allies.

High and nice-sounding and frequent Russian statements about the quality of the Sino-Russian alliance aside, the rapidly expanding conventional imbalance of military and more importantly economic power in China’s favour is without a doubt perceived as a threat by Russian policymakers. That is why many of Russia’s tactical nuclear weapons are still pointed at China. The nuclear forces, particularly Russian sub-strategic systems are, from a Russian perspective, a necessary hedge against a militarily rising China.

What’s more, Russia is undoubtedly wary of China’s rapidly increasing economic and financial involvement in Central Asia. China is the biggest trading partner of four of the region’s five countries (with the exception of Uzbekistan)²⁹. In an effort to seek to contain Chi-

²⁷ See J. LI, *Sino-Russian Strategic Partnership Cooperative Relations and the US Factor*, The Asian Forum, November 22, 2013; <http://www.theasianforum.org/sino-russian-strategic-partnership-cooperative-relations-and-the-us-factor/>

²⁸ Founded in 1999 and in May 2014 chaired by China and Chinese President Xi Jinping.

²⁹ See *Rising China, Sinking Russia*, in “The Economist”, September 14, 2013.

na's leadership in Central Asian economics and finance, Russia has therefore in 2012 refused to support a Chinese initiative to establish a SCO Development Bank. Another Chinese proposal to establish an inner-SCO free trade area too was met by Russian opposition. Furthermore, Putin's vision to create an EU-style institution between Moscow the former Soviet republics – the so-called 'Eurasian Union' – is probably in Beijing perceived as a Russia-driven policy to seek to limit Chinese involvement in Central Asia. Putin's 'Eurasian Union' initiative would exclude China and foresees trade barriers between China and Central Asia.

Although the actual impact on regional security would most probably be very limited, Russia's plans to continue transforming the 'Collective Security Treaty Organization' (CSTO) into Central Asia's main multilateral security institution is undoubtedly a Russian attempt to exclude China from Central Asian security. For now, Russian-Chinese rivalry in Central Asia is relatively contained as Central Asia is a region that is strategically more important to Moscow than it is to Beijing³⁰. However, the more China trades and buys energy from the region, the more Russia is likely to perceive the Chinese presence in the region as potentially threatening.

While all of the Russian-Chinese border disputes are officially resolved, China-Russia border disputes could re-emerge in Russia's Far East due to the demographic disparity in that part of Russia. Analysts warn that the under-populated Russian Far East and Siberia could become targets for Chinese territorial expansionism in the years and decades ahead. Only 8 million Russians live between Lake Baikal and the Pacific, while over 200 million Chinese live in northeast China. While the ethnic Russian population in Russia's Far East is – due to high mortality rates and emigration to Russia's European part – shrinking, hundreds of thousands of Chinese migrant workers and small traders have over recent years moved illegally into Russia's Far East.

Conclusions

Russia and China have come a long way since the ideological and political split of the late 1950s, small-scale armed conflicts along dis-

³⁰ See also A. BERKOFKY, *China's Strategic Involvement in Central Asia-Strategies, Results and Obstacles*, ISPI Analysis n. 124, July 2012.

puted borders and the Soviet Union threat to bomb China with nuclear weapons. The adoption of the above-mentioned ‘strategic partnership’ in 1996 and its confirmation and indeed expansion in 2012 as well as the above-mentioned expansion of economic and energy ties in 2014 suggest that Sino-Russian relations are currently very stable, equipped with a solid basis of joint opposition against a Western-dominated international system. However, as was shown above, Russia and China will continue to remain regional and global geopolitical competitors and rivals at least as much as they are partners countering alleged US-driven containment against both Moscow and Beijing. Indeed, Putin’s Russia does – probably against better knowledge – overestimate the quality of bilateral relations and Beijing’s preparedness to join Putin’s belligerency and anti-Western/anti-American propaganda and policies. While Putin and his foreign policy-makers claim that Moscow and Beijing are in full agreement as regards the alleged Western policies aimed at containing and ‘encircling’ Russia and China, China’s leaders have over the last two years proven to be pragmatic against the background of the necessity of maintaining economic and trade relations with the US and Europe. In other words: China is arguably much less interested in getting involved in a Putin-style geopolitical confrontation with the West than Russian political leaders and scholars close to the Kremlin suggest. As long as Western policies do not directly concern any of what Beijing refers to as its ‘core interests’³¹, China’s political leaders will continue not to join Russia’s current hostile rhetoric and policies towards the West.

Russia’s current economic difficulties, also a result of Western economic sanctions, have most probably further convinced China’s leaders that Russia’s confrontational policies towards the West are counterproductive. Russia’s President Putin and like-minded Russian policy-makers are undoubtedly aware of all of that, but have (from their perspective understandably) chosen to ignore reality, insisting that their ally in Beijing is as committed as Putin’s Moscow to confronting the West come what may. China for its part, however, will probably think (at least) twice before choosing to be too openly and enthusiastically the best friend of a country with increasingly fewer friends.

³¹ In essence, the defence of what Beijing refers to as ‘territorial integrity’ and Chinese sovereignty in Tibet, Taiwan and disputed territorial waters in the East and South China Seas.

Riassunto - Da alleati e compagni a nemici che si fronteggiano minacciosi per poi tornare ad essere alleati sul piano politico e militare: questo è il percorso che ha caratterizzato le relazioni tra l'Unione Sovietica (poi Russia) e la Cina dall'adozione del Trattato sino-sovietico di "amicizia e alleanza" del 1950 ad oggi. Gli anni '50 (il cosiddetto 'periodo d'oro' delle relazioni sino-sovietiche) sono stati caratterizzati dalla fornitura di aiuti economici e militari e dall'assistenza tecnologica da parte dell'Unione Sovietica alla Cina di Mao. Tali relazioni, tuttavia, si sono deteriorate quando Mao ha scelto di non adeguarsi all'approccio sovietico nell'affrontare i problemi economici, politici ed ideologici, optando invece per uno più radicale che avrebbe inevitabilmente portato la Cina a scontrarsi con la politica perseguita da Krusciov. La scissione sino-sovietica si sarebbe trasformata, alla fine, in ostilità militare, po-

nendo Mosca di fronte alla scelta drammatica di ricorrere all'uso delle armi nucleari contro il suo ex alleato, ora diventato nemico. La profonda frattura tra Mosca e Pechino ha di conseguenza indotto la Cina ad un'apertura nei confronti degli Stati Uniti nel corso degli anni '70, mentre l'Unione Sovietica ha optato per un rinnovata politica di *escalation* (Guerra Fredda) nei confronti di Washington, sfociata poi nell'invasione dell'Afghanistan. Dal 1996 Cina e Russia sono di nuovo 'partner strategici', ma gli attuali rapporti tra Mosca e Pechino non sono così stretti e stabili come sembra essere la convinzione del presidente russo Putin. I due Paesi, infatti, hanno politiche divergenti per quanto riguarda le relazioni con gli USA e i loro alleati, e pertanto Pechino non è disposta ad essere coinvolta negli scontri ideologici e geopolitici tra Est e Ovest che il presidente russo sta promuovendo e attuando.

LA RUSSIA E LO SPAZIO EURASIATICO. UN'INTEGRAZIONE COMPIUTA?

di Giuseppe Iannini e Alessandro Galbani

“Кто желает восстановить Советский Союз, тот не имеет ума,
но тот, кто не скорбит по Советскому Союзу, тот не имеет сердца”¹

“Chi desidera ricostruire l'Unione Sovietica è dissennato,
ma chi non rimpiange l'Unione Sovietica non ha cuore”

Almazbek Atambaev, Presidente del Kirghizistan

Dopo un decennio di gravissima recessione economica e di ridimensionamento della propria politica estera, la Federazione Russa ha intrapreso con decisione, a partire dal 2000, un percorso di riorganizzazione dello spazio post-sovietico lungo due principali direttrici: una volta alla formazione di zone di libero scambio e di integrazione economica, l'altra alla costituzione di organizzazioni di difesa collettiva nell'area ex-URSS. In questo lasso di tempo, nel tentativo di privilegiare uno dei dogmi della politica estera che prevede la ricostituzione di un ordine multipolare nelle relazioni tra Stati, il governo russo ha ricollocato al centro della propria strategia politica le relazioni con le repubbliche ex-sovietiche, con un occhio di riguardo per l'Asia Centrale. Proprio in quest'area, anche se tale strategia è ancora *in fieri* e presenta aspetti non sempre coerenti e facilmente decifrabili, sembra che il “processo di riorganizzazione” stia dando frutti, a differenza di quanto accade in altre regioni (si vedano il Caucaso ed il Caspio). Scopo dell'articolo è ripercorrere le tappe salienti di questa ondata di “regionalizzazione”, privilegiando le nuove organizzazioni di integrazione economica nello spazio post-sovietico, per valutare fino a che punto le aspirazioni del Cremlino siano realmente realizzabili e per

Università di Pavia.

evidenziare la solidità dei rapporti che legano la Russia agli “Stan” e viceversa.

1. *Dalla CSI all’Unione Eurasiatica: incomprensioni, intoppi e “ingerenze”*

Poco prima del collasso dell’Unione Sovietica si decise, su iniziativa delle neonate Federazione Russa, Bielorussia e Ucraina, di dare vita ad un’organizzazione internazionale denominata СНГ (*Sodruzhestvo Nezavisimykh Gosudarstv*, più nota come CSI), la quale avrebbe dovuto funzionare come “cornice” entro cui affrontare problemi comuni a tutte le nuove entità statuali. Le principali finalità della CSI consistevano nella formazione di un Trattato di Difesa (ОДКБ, *Organizatzija Dogovora o Kollektivnoj Bezopastnosti*, “Organizzazione del Trattato sulla Sicurezza Collettiva”), con il quale prevenire e contrastare, attraverso strumenti diversi da quelli militari, il terrorismo internazionale, il narcotraffico ed eventuali dispute territoriali tra Paesi aderenti. In campo economico, la CSI si prefiggeva la formazione di una zona di libero scambio e di libera circolazione di persone e capitali, nonché iniziative di mutua assistenza e cooperazione tra gli Stati membri nel caso si fossero verificati *shock* di natura esogena.

L’adesione formale all’Organizzazione, in mancanza di una convinta partecipazione e di comportamenti coerenti, non è stata tuttavia sufficiente ad assicurare il successo dell’iniziativa. Il fattore di debolezza fondamentale si può individuare nelle rilevanti divergenze esistenti nella vasta regione costituita dagli Stati ex-sovietici, in particolare tra *a*) quelli che si opponevano ad iniziative di integrazione sia di carattere economico che in materia di sicurezza (si vedano a questo proposito Georgia ed Ucraina), *b*) quelli che erano favorevoli ad una maggiore integrazione economica con la Federazione Russa ma non ad alleanze militari (Moldova, Azerbaijan e, a fasi alterne, Uzbekistan), *c*) quelli che si proclamavano e continuano a proclamarsi neutrali (Turkmenistan) e *d*) quelli propensi a perseguire un processo di integrazione sia in materia militare che in campo economico (Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Tajikistan). Nonostante la CSI sopravviva ancora oggi, nel 2000 si è formata al suo interno un’organizzazione più ridotta ma più coesa e funzionale in campo economico: la ЕВРАЗЭС (“EvrAzijskoe Ekonomiceskoe Soobshchestvo”, lett. “Comunità Economica Eurasiatica”). Questa organizzazione, meglio conosciuta con

l'acronimo inglese EURASEC, mirava ad agevolare la circolazione di merci, persone e capitali, a creare un unico mercato finanziario e un sistema concorrenziale tra i vari Stati nel settore dei servizi, fino alla creazione di un'Unione Doganale e di uno Spazio Unico Economico una volta che i precedenti *step* dell'intero percorso d'integrazione fossero stati completati, con l'obiettivo ultimo di costituire un'Unione Eurasiatica. All'EURASEC aderirono originariamente Russia, Kazakistan, Bielorussia, Tajikistan e Kirghizistan, cui si unì l'Uzbekistan nel 2005, salvo poi ritirarsi nel 2008, mentre si associarono in qualità di Stati osservatori¹ Armenia, Ucraina e Moldavia. L'organizzazione si è andata consolidando nell'arco di alcuni anni e ha condotto, nel 2005, all'abolizione dei dazi all'importazione tra gli Stati che ne facevano parte, iniziativa estesa successivamente all'area della CSI². Tuttavia, il vero salto di qualità nel processo d'integrazione economica eurasiatica si è avuto solo nel 2010, quando Russia, Bielorussia e Kazakistan hanno dato vita all'Unione Doganale e, due anni più tardi, allo Spazio Economico Comune, i due obiettivi originari dell'EVRAZEC.

Sul piano organizzativo e istituzionale è stato creato un organo "politico", la Commissione Economica Eurasiatica, con il compito di gestire il processo di armonizzazione delle politiche tariffarie e della legislazione sui trattamenti doganali, nonché di verificare se gli altri Stati EURASEC fossero pronti ad aderire.

Al momento, i prossimi candidati intenzionati a prendere parte a queste fasi finali dell'integrazione sono Kirghizistan, Tajikistan ed Armenia, con effetti sulle loro economie di cui si tenterà di fornire una valutazione più avanti. È sufficiente per ora osservare che l'integrazione eurasiatica si è svolta secondo cicli di "incomprensioni, intoppi ed ingerenze"³. Le incomprendimenti altro non sono che i conflitti sul territorio della CSI, tutt'oggi presenti, che non rendono questa organizzazione il luogo più idoneo a perseguire l'integrazione economica dello spazio ex-URSS, mentre gli intoppi possono essere individuati nelle fasi del ciclo economico, nel caso specifico le due crisi finanziarie che

¹ R. FALYAKHOV, *Kirghiziju kupjat za poltora milliarda \$ (Compreranno la Kirghisia per 1,5 miliardi di dollari)*, <http://www.gazeta.ru/business/2014/05/30/6054045.shtml>

² SEKRETARIAT INTEGRATZIONNOGO KOMITETA EVRAZES, *SekrIntegratzKom EVRAZES*, in "EVRAZES segodnja 2013", Moskva, 2013 (anche in ingl.: EURASIAN ECONOMIC COMMUNITY INTEGRATION COMMITTEE SECRETARIAT, *EURASEC Integration Committee*, in "Eurasia Today 2013", Mosca, 2013, pp. 5-7).

³ EURASIAN ECONOMIC COMMISSION, *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*, 2013.

hanno colpito duramente la Russia nel '98 e nel biennio 2008-2009, dilazionando i tempi dei negoziati. Infine, il termine “ingerenza”, da intendere secondo la convenzionale interpretazione geopolitica delle relazioni tra Stati, esprime lo squilibrio schiacciante tra il “peso” della Federazione Russa e quello degli altri Stati della regione, un’asimmetria che individua nelle mire politiche e negli interessi economici della Russia la *conditio sine qua* per qualsiasi ulteriore spinta ad una più organica integrazione economica regionale⁴.

Tabella 1 - *Kazakhstan: scambi commerciali con la Russia, 2008-11 (milioni di us dollari a prezzi correnti)*

	Mil. USD	% del Tot.	Mil. USD	% del Tot.	Mil. USD	% del Tot.	Mil. USD	% del Tot.
Export verso Russia	6.228,1	8,8	3.547,00	8,2	5.714,90	9,5	7.668,10	8,7
Import da Russia	13.765,6	36,6	8.896,50	31,3	12.258,90	39,4	16.185,40	42,7
Totale scambi	19.993,7	18,3	12443,5	17,4	17.973,80	19,7	23.853,50	18,9

Fonte: Қазақстан Республикасы Ұлттық Экономика Министрлігі (Agenzia Nazionale di Statistica del Kazakhstan, anni vari)

2. *Таможенный Союз (Unione Doganale) e Единое Экономическое Пространство (Spazio Unico Economico): il fulcro dell’Eurasia*

L’entrata in vigore dell’Unione Doganale nel gennaio del 2010 tra la Federazione Russa, il Kazakhstan e la Bielorussia ha coinvolto quegli Stati che fin dalla propria indipendenza si sono dimostrati più inclini a seguire la Russia nei progetti di integrazione dello spazio post-sovietico. Il progetto fu avanzato dal Presidente kazako Nazarbaev già negli anni Novanta ma, essendo tali Paesi nel pieno della transizione verso il mercato, e pertanto con *performance* economiche tutt’altro che incoraggianti, il contagio della crisi asiatica acutizzò le difficoltà economiche della Federazione Russa, la quale dichiarò il

⁴ Il valore in termini nominali e, soprattutto le relative *trade share*, indicano quanto sia rilevante il peso dell’export russo rispetto a quello degli altri Paesi CSI. Il caso kazako, riportato nella Tab. 1, spiega il termine “ingerenza” di cui si parla nel testo.

default nell'agosto del 1998. Dal 2000, l'impennata dei prezzi delle materie prime favorì una robusta ripresa economica sia per la Russia che per il Kazakhstan e contribuì ad accrescere e consolidare i rapporti economici tra i due Stati.

Fu così che, in sede EURASEC, si iniziò a valutare la praticabilità di un'Unione Doganale. I primi documenti programmatici furono siglati da Nazarbaev, Putin e Lukashenko (Bielorussia) già nel 2006, ma lo studio del *trade off* relativo agli effetti delle nuove politiche doganali richiese tempo, complice anche la pesantissima crisi finanziaria del 2008-2009 che costrinse la Russia ad approvare pesanti misure protezionistiche ed altrettanto pesanti interventi di salvataggio da parte della Banca Centrale. La difficoltà del momento fu aggravata anche dal rallentamento dell'economia kazaka che negli anni precedenti aveva registrato una crescita media del PIL del 10% grazie alle entrate del mercato petrolifero e agli ingenti capitali esteri affluiti al settore immobiliare, risorse che funzionarono da potenti volani della crescita economica di Astana.

Al Kazakhstan, dopo il brusco rallentamento nel biennio 2008-2009, si aprivano più opzioni: perseguire una politica di apertura ad ampio raggio verso i mercati internazionali, oppure insistere su una più stretta cooperazione strategica con la Cina o, in alternativa, con la Russia. La prima strada era la meno perseguibile, per il semplice motivo che le banche kazake si trovavano in una condizione di eccessiva esposizione nei confronti dei capitali esteri: inoltre creare un ambiente troppo concorrenziale nel settore energetico rischiava di estromettere il monopolista nazionale KAZMUNAYGAZ dallo sfruttamento delle risorse petrolifere *off shore* del Caspio a vantaggio delle multinazionali occidentali. Più ambigue sono le motivazioni che hanno spinto il Kazakhstan a non perseguire inizialmente relazioni economiche più solide e strutturate con la Cina, nonostante che per tutti gli anni Duemila il volume del commercio bilaterale tra i due Paesi sia cresciuto a ritmi sostenuti e che nel 2009 tali relazioni abbiano raggiunto il culmine con l'inaugurazione dell'oleodotto Kazakhstan-Cina. Le prospettive offerte dal mercato asiatico, molto meno colpito dalla crisi rispetto a quello russo, sembravano infatti più promettenti e stabili. Tuttavia la leadership kazaka, temendo che una zona di libero scambio con la Cina avrebbe compromesso l'industria manifatturiera nazionale, non particolarmente competitiva e pertanto a rischio di spiazzamento per l'inevitabile "invasione" delle merci cinesi, fece pendere la scelta a favore dell'Unione Doganale con la Russia. In base a tali motivazioni l'opzione russa può essere letta come una scelta conservativa volta a

minimizzare i rischi, e comunque funzionale allo scopo di entrare in un mercato di non trascurabili dimensioni (170 milioni di abitanti), anche se non paragonabile a quello cinese e inoltre dotato di molte infrastrutture condivise e capace di attivare notevoli flussi commerciali (la Russia è il primo *partner* commerciale del Kazakhstan, essendo rilevante la quota delle merci russe sul totale delle importazioni kazake: circa 40% nel 2010). Infine, particolare non trascurabile secondo gli orientamenti della strategia “eurasiatica” del Cremlino, il Paese asiatico condivide con la Russia un passato comune e ospita una forte quota di popolazione di etnia russa (circa 30%).

Due ulteriori fattori sembrano avere spinto il Kazakhstan verso la Russia: l’emergere di tendenze protezionistiche nel settore manifatturiero in entrambi i Paesi e la possibilità di accedere alla WTO assieme alla Russia nella forma di Unione Doganale⁵. Vi è inoltre da considerare che sia la Russia che il Kazakhstan, dopo un’ondata di liberalizzazioni che si è protratta fino a metà degli anni Duemila, hanno incominciato a manifestare segni di *Dutch disease*, ovvero di una forte crescita del PIL e dei prezzi interni condizionata dalla domanda internazionale delle risorse naturali (greggio e gas naturale) e dal continuo rialzo dei loro prezzi⁶, a scapito di un settore manifatturiero domestico in grado di essere competitivo solo entro i confini del mercato interno e pertanto indifeso nei confronti della concorrenza esterna. Allo scopo di tutelare i settori nazionali entrambi gli Stati sono ricorsi a misure protezionistiche, in particolare nel settore automobilistico in Russia e in quello agricolo in Kazakhstan, mossa che ha trovato una formale giustificazione, per entrambi i contraenti, nell’adeguamento tariffario al rialzo concordato in sede di Unione Doganale nel 2010. Una conseguenza di non poco rilievo di tale concordanza strategica è data dal

⁵ Alcuni autorevoli analisti sono assai critici nel valutare la creazione di un’unione monetaria eurasiatica. Oltre all’ostacolo rappresentato dalle aspirazioni e dagli interessi divergenti dei vari Paesi, la politologa L. Shevtsova individua negli obiettivi egemonici della dirigenza Putin una delle ragioni che possono compromettere il successo dell’iniziativa. Un’unione economica a Est è infatti considerata dal Cremlino come efficace alternativa ad una integrazione della Russia con l’Europa occidentale, messa in forte crisi in seguito al “caso” ucraino. L’autrice attribuisce alla *leadership* russa l’ambizione di creare un’“area storica, culturale e di civilizzazione” che non è altro che un tentativo mascherato di rifondare su basi “imperiali” l’Unione Sovietica. Cfr. L. SHEVTSOVA, *Russia between Past and Future*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2014, pp. 59-63.

⁶ M. A. LIKHACEV, *Kazakhstan v Tamozhennom Sojuze* (Il Kazakhstan nell’Unione Doganale), in “Analitika”, RISS, 31, 10, 1914, <http://www.riss.ru/analitika/3811-kazakhstan-v-ts#.VNeD1vmG800>

fatto che Astana può ora giovare della rete di oleodotti e gasdotti russa e può contare su una tariffa comune che le consente di non dover più rinegoziare le tariffe per il transito del greggio in Russia verso i mercati europei, principale destinazione del greggio kazako. Allo stesso modo la Russia si è assicurata la possibilità di fornire gas e greggio lungo tutte le direzioni “sud-orientali”: la Cina da un lato, Iran, Afghanistan, Pakistan e India dall’altro. Inoltre i termini dell’accordo, consentendo di mantenere le forniture del gas al mercato interno a prezzi artificialmente bassi, forniscono ai rispettivi governi un’arma assai efficace da utilizzare per mantenere il consenso politico interno.

A controbilanciare tali vantaggi sono emersi tuttavia ostacoli non lievi: le linee tariffarie kazake erano fissate ad un livello mediamente molto più basso di quello russo e, di conseguenza, la loro unificazione avrebbe richiesto diverso tempo. Mancava inoltre, nella legislazione kazaka, un *corpus* normativo che disciplinasse *standard* di produzione, comprensivi di controlli sanitari e fito-sanitari, e limitasse le esistenti restrizioni quantitative; infine occorre stabilire le modalità di suddivisione degli introiti doganali e di ripartizione dei voti all’interno della Commissione Economica Eurasiatica e prepararsi tecnicamente per entrare nella WTO. Come criterio di redistribuzione degli introiti doganali si scelse il parametro relativo al rapporto PIL Paese/PIL Unione, anziché la percentuale della popolazione del singolo paese sul totale di quella dell’Unione: così si decise che alla Russia spettasse l’87,92%, alla Bielorussia il 4,78% e al Kazakistan il 7,3% dei prelievi doganali. L’unificazione delle tariffe fu risolta in modo analogo. La Russia, grazie alla propria soverchiante maggioranza nel Comitato di Integrazione, riuscì ad imporre la propria linea tariffaria come tariffa esterna dell’Unione con il consenso della Bielorussia la quale aveva un profilo tariffario molto simile a quello russo (oltre il 90% delle categorie merceologiche coincidevano). Il Kazakistan, invece, avendo un dazio medio del 6% sulle importazioni ed essendo le sue linee tariffarie allineate a quelle russe soltanto per un terzo (il dazio medio russo applicato sull’*import*, nel 2010, era del 10,5%), fu incentivato ad elevare in misura sensibile le proprie tariffe pur usufruendo di un regime fiscale meno severo di quello russo. I vantaggi comparati in termini di costo del lavoro, associati a quelli derivanti da una maggiore protezione, avrebbero inevitabilmente spinto molte imprese russe a delocalizzare la propria sede in Kazakistan mentre, anche se gli adeguamenti tariffari in rialzo di Astana avrebbero probabilmente avuto ripercussioni per l’operare dell’“effetto quantità” sulle importazioni

dalle aree extra-Unione, con i maggiori proventi doganali (in termini di valore) il Governo kazako avrebbe potuto tutelare e sovvenzionare le proprie imprese manifatturiere.

A parte questi vantaggi immediati, in realtà non facilmente quantificabili, va precisato che l'adesione all'accordo doganale avrebbe legato il destino degli altri Paesi alle trattative che la Russia stava conducendo per aderire alla WTO. La Russia raggiunse infatti un accordo di massima con la WTO in base al quale l'Unione Doganale avrebbe gradualmente abbassato i propri dazi al 7,6% nel 2013, per poi scendere gradualmente al 6,9% fino al 6% previsto nel 2015. Così anche Astana non poté sottrarsi dal concedere il proprio assenso.

Un interessante studio di Mogilevskij⁷ ha valutato l'impatto di questa nuova entità doganale sulla base di indicatori di *trade creation* (creazione di flussi commerciali addizionali all'interno dell'Unione) e di *trade diversion* (cambiamenti nelle destinazioni dei flussi commerciali) a seguito dell'entrata in vigore dell'Unione Doganale. Nonostante il volume del commercio russo-kazako sia rapidamente aumentato, superando ampiamente anche i valori degli anni pre-crisi, la composizione dello stesso resta sempre circoscritta ad alcune *commodities*, in primis gas e petrolio, poi minerali ferrosi e non ferrosi, quindi cereali, altri prodotti agricoli e chimici. Emblematico, a tale proposito, il modesto 3,7% che occupano gli investimenti esteri diretti nel saldo della bilancia dei pagamenti russa con il Kazakhstan, addirittura più basso che negli anni pre-crisi. Una corretta lettura dei dati dell'interscambio che tenga conto degli effetti del rialzo dei prezzi delle materie prime sulla crescita dei volumi commerciali fornisce una prova obiettiva del fatto che l'Unione Doganale, al momento, ha condotto a pochissimi casi di *trade creation*: in particolare le autovetture russe (tutelate da elevatissimi dazi doganali) e alcuni prodotti agroalimentari kazaki, oltre a qualche prodotto chimico ed elettronico.

⁷ Per questi Paesi, con scarsa diversificazione produttiva e con un settore manifatturiero esiguo ed arretrato, la cosiddetta *natural resource curse* costituisce un pericolo reale. Essendo inoltre la loro fiscalità interna e la bilancia dei pagamenti fortemente dipendenti dalla vendita di risorse naturali, la volatilità dei prezzi e della produzione delle stesse risorse incide pesantemente sulla stabilità macroeconomica. In alcuni di questi Paesi i fenomeni di *Dutch disease* si sono riflessi in a) apprezzamenti inattesi del tasso di cambio, b) eccessiva concentrazione degli investimenti diretti nei settori energetici, c) tasso di crescita dei salari superiore a quello della produttività. Su questi aspetti cfr. IMF, *The Caucasus and Central Asia: Transitioning to Emerging Markets*, Washington D.C., 2014.

Tabella 2 - Effetti dell'integrazione economica (perdite/guadagni) per area geografica, 2010-11 (milioni di US dollari)

	Russia e Bielorussia		OCAC		Cina		Resto del mondo		Shock esogeni		Effetti di TC/TD*	
	2010	1011	2010	1011	2010	1011	2010	1011	2010	1011	2010	1011
Importazioni per Settori merceologici												
Energia			-11		20			-9				
Metallurgia e miniere							-277	-1002	positivo	positivo		
Agricoltura e alimentari	5	25	14	290							TC	TC
Chimica e materie plastiche	46	215		10							TC	TC
Industria leggera					5	72						
Macchinari		643			176	891		-1660				TD*

TC: effetto di trade creation; TD: effetto di trade diversion.

Fonte: R. MOGILEVSKII, *Custom Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: trade creation and trade diversion in 2010-2011*, Institute of Public Policies and Administration, Working Paper n. 12, University of Central Asia, 2012, p. 13.

Più rilevante è stato l'effetto di *trade diversion*: i minerali kazaki, ferrosi e non, sembrano in questi ultimi anni essere meno appetibili di qualche anno fa sui mercati internazionali e pertanto trovano nella Russia l'unica via di sbocco. Inoltre, secondo diverse fonti, il commercio transfrontaliero sino-kazako sembra evidenziare qualche battuta d'arresto in seguito all'applicazione delle nuove tariffe. Uno studio della Banca Europea per lo Sviluppo segnala come l'import cinese, composto essenzialmente da beni manifatturieri di qualità medio-bassa, ad ogni incremento di 1% delle tariffe abbia risposto con una diminuzione dello 0.9%⁸. Nonostante ciò, la *partnership* sino-kazaka continua ad essere rilevante in campo petrolifero (un quarto di tutti gli investimenti proviene da imprese cinesi), nello sviluppo della telefonia e delle infrastrutture. Una valutazione costi/benefici per il Kazakistan dopo l'entrata nell'Unione Doganale è comunque problematica per svariati motivi ma, soprattutto, per la difficoltà di scindere l'effetto di *trade recovery*, legato all'applicazione delle nuove tariffe, da quello dell'inevitabile ripercussione sul commercio interstatale conseguente alla crisi finanziaria. Importanza non secondaria sulla valutazione degli effetti netti complessivi potrebbero aver avuto anche le misure non tariffarie (nuovi controlli sanitari e fito-sanitari) che hanno contribuito a rendere la dogana kazaka più impermeabile e lo snellimento delle procedure amministrative, armonizzate dal 2012 con l'entrata in vigore dello Spazio Unico Economico. All'interno di quest'ultimo grossa rilevanza assume la Politica Agricola Unificata, che prevede misure di stimolo per la crescita delle produzioni di miglio, orzo e frumento, data l'ampia disponibilità di terre e di risorse inutilizzate, e promuove l'entrata in vigore di larghi sussidi più un aumento della componente VAT. La protezione effettiva che la Russia esercita in questo settore è stimabile attorno al 20% in termini di valore, comunque minore che in altri Paesi industrializzati verso cui la Russia, sanzioni permettendo, intende tornare ad esportare.

Dal punto di vista istituzionale un risultato di un certo rilievo delle iniziative di integrazione economica consiste nella creazione della Banca Eurasiatica di Sviluppo. Fondata nel 2006 in base ad un accordo russo-kazako essa promuove lo sviluppo di settori ad alta innovazione tecnologica, di una comune rete di trasporti e della pic-

⁸ R. MOGILEVSKIJ, *Custom Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: trade creation and trade diversion in 2010-2011*, Institute of Public Policies and Administration, Working Paper n. 12, University of Central Asia, 2012, pp. 18-32.

cola-media impresa come base per politiche di *import substitution*. Hanno sottoscritto l'accordo anche Bielorussia, Tajikistan, Armenia e Kirghizistan negli anni successivi. Di notevole rilevanza, nel 2009, la creazione di un "Fondo anticrisi", che opera lungo due direttrici: *financial credits*, erogabili per compensare deficit di bilancio pubblico ed eventuali squilibri della bilancia dei pagamenti di parte corrente con estensione del suo intervento al sostegno delle valute nazionali in caso di eccessive fluttuazioni, quindi *investment loans*, uno strumento per cofinanziare progetti interstatali. Il Fondo anticrisi rappresenta il tentativo che l'EURASEC sta attuando a favore di un'effettiva Unione Eurasiatica che non solo affronti gli aspetti di libero scambio ma si proponga anche obiettivi di armonizzazione dei livelli di sviluppo tra i Paesi della regione. Il prossimo ingresso nell'Unione Doganale e nello Spazio Unico di Armenia, Kirghizistan e Tajikistan imporranno infatti uno sforzo di analisi e di coerente armonizzazione non solo delle dinamiche tariffarie e delle politiche doganali ma anche delle loro profonde differenze economico-sociali⁹.

3. Oltre le istituzioni: migrazioni, rimesse e mercato del lavoro

Kirghizistan, Tajikistan e Armenia sono i 3 esempi più chiari di quell'"ingerenza" russa cui si faceva riferimento sopra: le dimensioni delle loro economie, i *gap* dei relativi indicatori socio-economici, il pesante *deficit* delle partite correnti e i rilevanti fenomeni di "esodo" delle loro popolazioni verso la Russia conferiscono caratteri di unidirezionalità ai rapporti bilaterali con Mosca. Sebbene esistano differenze tra i tre Paesi, le loro relazioni con Mosca seguono un identico binario: i tre Paesi sono interamente montuosi, *labour abundant*, politicamente instabili (Kirghizistan) o a rischio conflitto (Armenia), non hanno una ricca produzione di risorse energetiche e minerarie anche se possono beneficiare di una discreta quantità di energia elettrica. Per questi motivi trovano nella Russia una "via di fuga" quasi obbligata ad una condizione di sottosviluppo e di isolamento economico.

Emblematico il caso dell'Armenia. In perenne conflitto con il vicino Azerbaïjan, timorosa della Turchia e della Georgia per ovvie ra-

⁹ A. ISAKOVA, Z. KOCZAN, A. PLEKHANOV, *How much do a tariffs matter? Evidence from the customs union of Belarus, Kazakhstan and Russia*, EBRD Working Paper n. 154, 2013.

gioni storiche, il Paese si trova costretto ad appoggiarsi a Mosca per evitare l'isolamento. Si calcola che l'85% del milione di armeni che hanno lasciato il Paese dall'indipendenza si trovi in Russia e contribuisca al 15% del PIL del proprio Paese con le rimesse mentre la Russia, a sua volta, occupa saldamente il primo posto tra i *partner* commerciali per *export*, *import*, investimenti diretti esteri (42%) e vede nell'Armenia un fido alleato nel Caucaso che le consente di rendere più dirette le vie di comunicazione con l'Iran, paese con cui Mosca sta sviluppando una solida intesa strategica. Non è casuale che alcune iniziative di carattere infrastrutturale, come la costruzione di una linea ferroviaria dalla Russia meridionale verso Teheran proprio attraverso Yerevan, e l'acquisizione da parte della Russia di significative quote delle aziende produttrici di energia elettrica armena attraverso RAO-UES (il colosso energetico russo a maggioranza pubblica) testimoniano il crescente interesse della Federazione per l'Iran, un Paese importante per consolidare la sua vocazione eurasiatica. Va riconosciuto inoltre che per l'Armenia¹⁰, almeno rispetto agli altri Paesi coinvolti, risulta vantaggiosa l'adesione all'Unione Eurasiatica allo scopo di beneficiare di energia a basso costo e di godere di un regime di libera circolazione nello Spazio Unico senza visti o permessi. La posta in gioco consiste, in sostanza, nel cercare di confermare la stabilità degli attuali flussi commerciali, essendo questi, attualmente, largamente concentrati sul mercato russo e consolidati sulla base di accordi di libero scambio pregressi.

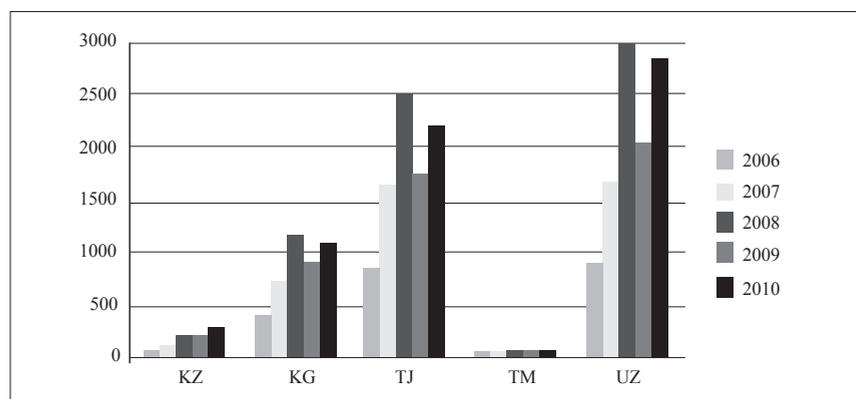
Una situazione molto simile è quella del Tajikistan, il cui PIL dipende per più del 50% dalle rimesse dei propri cittadini emigrati in Russia (Fig.1). Studi della Banca Eurasiatica di Sviluppo¹¹ rilevano che l'adesione potrebbe produrre un ulteriore aumento del PIL di oltre il 2% annuo a causa della crescita dei salari e della maggiore capacità di attrarre investimenti, specie nel settore tessile e dell'alluminio. Differente è il caso del Kirghizistan il quale, fin dagli anni Novanta, è stato il paese CSI più deciso ad attuare un programma di liberalizzazioni e ad entrare nel regime WTO; così, oltre a poter beneficiare del

¹⁰ S. MARKEDONOV, *Integratziionnaja istorija Armenii prodlzhaetsja* (Prosegue la storia dell'integrazione dell'Armenia), in "RIA NOVOSTI", <http://ria.ru/analyticals/20140903/1022537813.html>

¹¹ Cfr. AA.VV., *Economic Impact of Tagik's accession to the Custom Union and Single Economic Space. Analytical Summary*, St. Petersburg, EDB Center for Integration Studies, 2013.

regime di libero scambio in sede EURASEC grazie ad una politica doganale *de facto* inesistente, il paese è diventato la “porta” delle merci cinesi verso la Russia e l’Asia Centrale. Numerosi studi hanno tentato di quantificare il volume del “ri-export” kirghiso delle merci cinesi: la sola discrepanza tra i dati doganali cinesi e quelli kirghisi (nella voce “export” della bilancia dei pagamenti kirghisa risultavano cifre anche due volte maggiori del PIL del paese) fa supporre che oltre 3/4 di tutte le importazioni non sia stata registrata. Non è infatti casuale che, in fase di implementazione di una delle prime misure dell’Unione Doganale (volta a rafforzare i controlli sul confine kazako-kirghiso, complici la crisi finanziaria internazionale, l’avvento dell’Unione Doganale e una crisi politica interna che ha portato il paese sull’orlo della rivolta) questa attività di ri-export si sia più che dimezzata tra il 2008 e il 2010, gettando sul lastrico intere famiglie di *čëlniki* (meglio noti in inglese come *shuttle traders*).

Figura 1 - Volume (milioni di us dollari) e destinazione delle rimesse dalla Russia verso i Paesi dell’Asia centrale



Fonte: http://cbr.ru/eng/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_17101#CheckedItem

In quanto già membro della WTO risulta poi difficile per il Kirghistan entrare a far parte di Unione Doganale e Spazio Unico Economico, nonostante sia ora ancora più dipendente dalle rimesse dei connazionali (Fig.1) che risiedono in Russia (circa il 35% del PIL nel 2010) e dai *debt write-off* che Mosca regolarmente concede a Bishkek sui ritardi nel pagamento delle forniture, incentivata dal fatto che il governo kirghiso ha confermato di onorare gli impegni sottoscritti in ambito EURASEC e nonostante sia largamente prevedibile che le linee

tariffarie dell'Unione Doganale applicate al Kirghizistan potrebbero compromettere alcune attività legate al meccanismo di intermediazione dell'export in cui il paese si è ormai specializzato. In sintesi l'economia russa non dovrebbe subire sostanziali cambiamenti in seguito all'entrata di questi Paesi nell'Unione Doganale e nello Spazio Unico Economico in quanto le tre economie sono già largamente dipendenti da Mosca e la dimensione dei loro mercati interni non può certamente causare alcuno *shock* esogeno al mercato russo, mentre più difficile sarà valutare la loro capacità di assorbire l'impatto conseguente alla loro adesione.

4. *Uzbekistan e Turkmenistan: i casi irrisolti*

Più a Sud la forza gravitazionale di Mosca si dirada. Uzbekistan e Turkmenistan rimangono per ora ai margini dell'integrazione economica regionale, nonostante le relative modalità siano completamente differenti. Il Turkmenistan, territorio ricchissimo di gas e scarsamente popolato, fin dall'indipendenza non ha cercato alcuna forma di integrazione né economica (partecipa alla CSI come "associato") né di cooperazione in materia di difesa. Dal 2000, con l'impennata dei prezzi del greggio, questo "sultanato del Caspio" ha ripreso a crescere rapidamente e, forte delle proprie riserve di gas (le stime della British Petroleum le attestano al quinto/sesto posto al mondo), ad esportare verso mercati esterni alla rete dei gasdotti russi, come nel caso dell'Iran. La Russia, almeno fino al 2010, ha tuttavia sfruttato la propria posizione di Paese confinante per veicolare il gas turkmeno verso l'Europa, anche grazie alla costruzione della Coastal-Caspian Pipeline, ma un incendio sul gasdotto Central Asia-Omsk provocò un incidente diplomatico tra i due Paesi a cui seguì l'interruzione delle relazioni commerciali per più di un anno¹². Dietro ciò si nasconde probabilmente l'astuta strategia cinese di finanziare la costruzione del gasdotto Turkmenistan-Cina, opera colossale di oltre 7000 km, con l'assenso di Uzbekistan e Kazakhstan. Al momento la Cina è diventato di gran lunga il primo *partner* commerciale del Turkmenistan e non

¹² Sull'incidente che ha danneggiato il gasdotto nel 2009 cfr. RIAC (RUSSIAN INTERNATIONAL AFFAIRS COUNCIL), *Russian Interests in Central Asia, Contents, Perspectives, Limitations*, Moscow, n. 10, 2013, pp. 13-14, http://russiancouncil.ru/common/upload/RIAC_Central_Asia_En.pdf

sembra in vista la possibilità di realizzare più di un rapporto bilaterale con la Russia, nonostante quest'ultima rimanga fonte di *import* per il settore meccanico e, soprattutto, luogo di transito del gas verso i mercati europei.

L'Uzbekistan soffre invece di una sindrome di insicurezza dei propri confini, che lo porta ad assumere posizioni ambivalenti e talvolta contraddittorie. La Valle di Fergana, regione sud-orientale, in quanto crogiolo etnico, è terreno di spinte indipendentiste e di rivolte represses brutalmente dal governo centrale, mentre il confine meridionale con l'Afghanistan è il principale transito di eroina di tutta la regione. Dopo una serie di dietro-front strategici (ormai è membro soltanto della SCO), l'Uzbekistan ha dimostrato di non volersi impegnare fino in fondo nell'ambito delle organizzazioni economiche che vedono la Russia come *partner* primario. Dopo avere aderito all'EURASEC nel 2005, decise di ritirarsi 3 anni più tardi su base volontaria pur mantenendo in vigore alcuni accordi settoriali di libero scambio pattuiti in sede CSI.

Il peso economico dell'Uzbekistan è comunque decisamente più rilevante rispetto a quello degli altri Paesi dell'Asia Centrale, se si fa eccezione per i produttori di risorse energetiche¹³. Rappresenta infatti il mercato più vasto della regione con circa 30 milioni di abitanti ed è largamente dotato di metalli preziosi come uranio, rame e oro. Autosufficiente in campo energetico e in grado di esportare buone quantità di gas, è infine uno dei maggiori produttori al mondo di cotone, nonostante una così diffusa monocultura abbia dei costi ambientali rilevantissimi (prosciugamento del Lago d'Aral e dei fiumi Amu e Syr Darya). Dal punto di vista politico-istituzionale mantiene una struttura economica fortemente centralizzata, applicando restrizioni quantitative sia sull'*import* che sull'*export* (su tutti i prodotti agricoli, ad esempio, sono applicati dazi che vanno dal 30% sulla carne al 100% sulla frutta). Del tutto singolare, invece, la politica di *export-promotion*. Dato che per alcune *commodities* sarebbe in grado di aumentare sensibilmente l'offerta internazionale, determinando di conseguenza una diminuzione dei prezzi, il governo concede licenze solo ad alcune aziende, spesso pubbliche, e inoltre, mantenendo un regime di

¹³ Per un quadro sintetico dell'economia del paese e delle sue prospettive economiche cfr. R. BENDINI, *Uzbekistan: Selected trade and economic issues*, European Parliament, Directorate-General for External Policies Policy Department, September 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/2013/491518/EXPO-INTA_SP\(2013\)491518_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/2013/491518/EXPO-INTA_SP(2013)491518_EN.pdf)

parziale e controllata convertibilità monetaria, costringe le aziende a sottoscrivere contratti in dollari e a devolvere i proventi alla Banca Centrale uzbeka la quale applica un tasso di cambio largamente inferiore a quello di mercato¹⁴. La cooperazione russo-uzbeka, tuttavia, è rilevante in diversi settori, come dimostrano gli accordi di *production-sharing* stipulati tra il monopolista nazionale UZBEKNEFTGAZ con GAZPROM, ROSNEFT e LUKOIL per lo sfruttamento di diversi bacini gasieri per 25 anni; allo stesso modo, RAO-UES ha stipulato accordi per lo sfruttamento dei giacimenti di uranio.

I positivi dati macroeconomici¹⁵ (crescita del PIL stabile attorno all'8% da circa un decennio, bilancia commerciale in notevole attivo, rapporto debito/PIL al 10%, inflazione attorno al 5-6%)¹⁶ nascondono tuttavia alcune debolezze strutturali che il Paese registra nel gestire l'elevato tasso di crescita demografica e nel garantire livelli adeguati di reddito, specie nelle vaste zone rurali. La Russia esercita rispetto a tali squilibri una indubbia funzione di "assorbimento" essendo di fatto il punto di approdo di migliaia di uzbeki che, con cadenza quasi annuale, si dirigono verso la più ricca economia russa, soprattutto lavoratori nell'edilizia e stagionali impiegati nelle aziende agricole (diverse stime calcolano che le rimesse degli immigrati in Russia siano equivalenti al 7-8% del PIL uzbeko). Inoltre, come per gli altri Paesi centroasiatici, la Russia rimane di gran lunga il primo *partner* commerciale. In base a tali considerazioni stabilire se l'Uzbekistan deciderà di impegnarsi più attivamente nei negoziati per una futura adesione all'Unione Eurasiatica non è facilmente prevedibile¹⁷ anche se, paradossalmente, una serie di ragioni potrebbero spingerlo in questa direzione. I suoi profili tariffari sono infatti più vicini alla Russia di quanto non lo fossero quelli del Kazakhstan prima dell'adesione (in media attorno all'11%) e, come strumento di stimolo, Mosca potrebbe minacciare di introdurre un regime di visti/permessi extra-EURASEC

¹⁴ B. ANDERSON, J. KLIMOV, *Uzbekistan: trade regime and recent trade developments*, Institute of Public Policies and Administration, Working Paper n. 12, University of Central Asia, 2012.

¹⁵ *Uzbekistan prognoziruuet rost vvp do 8% v 2015 godu (L'Uzbekistan prevede una crescita fino all'8% del Pil nel 2015)*, <http://ria.ru/economy/20141023/1029642887.html>

¹⁶ Cfr. IMF, *Middle East and Central Asia*, Regional Economic Outlook, Washington D.C., October 2014.

¹⁷ *Uzbekistan gotov rassmotret'vopros o prisoedinennii k Tomozhennomu Sojuzu (L'Uzbekistan è pronto a riformulare la domanda di entrata nell'Unione Doganale)*, <http://www.rg.ru/2013/11/12/uzbekistan-anons.html>

per indurre l'Uzbekistan a rientrarvi, dato che molti uzbeki entrano in Russia non perseguendo esplicitamente obiettivi di inserimento nel mercato del lavoro, salvo poi trovare impieghi stagionali in condizioni di illegalità. L'Uzbekistan, per concludere, è un altro caso emblematico di come, nello spazio eurasiatico, la Federazione Russa sia talmente influente da poter condizionare le economie dei Paesi centro-asiatici anche al di fuori dei vincoli di un dato assetto istituzionale e, al contempo, sia oggetto di diffidenza per le sua capacità di condizionarne le scelte interne offrendo loro un discutibile modello economico di riferimento.

5. *Fragilità dell'economia russa*

La realizzazione di un'unione economica eurasiatica trova un serio ostacolo nella debolezza strutturale dell'economia russa. Paradossalmente proprio il Paese che dovrebbe esercitare il ruolo di *pivot* dell'intera costruzione non sembra, al momento, attrezzato per assicurare condizioni di stabilità e di crescita economica all'intera area.

Un primo fattore di debolezza riguarda il "mito" della forza contrattuale russa legata alla capacità di esportazione di idrocarburi indifferentemente verso ovest e verso est. In realtà ancora nel 2012 l'Europa assorbiva quasi la metà delle esportazioni russe e solo in questi ultimi anni l'intesa russo-cinese in campo energetico ha aperto una prospettiva per bilanciare le esportazioni verso le nazioni europee, sempre a condizione che venga migliorata la rete di distribuzione. In sostanza non è azzardato affermare che non sussistono le condizioni tecnologiche e produttive affinché la geografia dell'export del petrolio e del gas russi possa cambiare radicalmente da qui al 2020¹⁸. In tale contesto

¹⁸ Nel 2013 il 79% dell'export di petrolio grezzo era destinato all'Europa (compresa l'Europa Orientale), il 18% ai Paesi asiatici (in prevalenza la Cina) e il resto ai Paesi del continente americano. Relativamente all'export di gas naturale la quota destinata all'Europa risultava ancora più rilevante (il 79% all'Europa occidentale compresa la Turchia). Tuttavia la progettazione di nuovi gasdotti e i recenti accordi con Cina e Giappone sono destinati ad incrementare la componente asiatica dell'export di gas russo. Cfr. US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA), *Russia*, November 2013 revised March 2014, <http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/Russia/russia.pdf>. Sui limiti di una rapida riconversione verso est della destinazione delle risorse energetiche russe a causa di ostacoli non solo tecnici ma anche geopolitici cfr. M. NICOLAZZI, *Petrostatus*, in "La Russia in guerra", Limes, 12 dicembre 2014. Tuttavia prospettive più solide riguardano le esportazioni di gas, una risorsa in cui la Russia si colloca ai primi posti per volume di riserve. Lo scenario

la prospettiva di una effettiva unione economica eurasiatica, sbocco naturale dell'unione doganale già avviata, sembra essere motivata più da obiettivi di controllo egemonico della vasta rete di infrastrutture energetiche piuttosto che da finalità di integrazione economica.

Oltre al problema degli enormi squilibri esistenti tra i Paesi aderenti quanto a peso economico e dotazione di risorse, uno dei fattori decisivi all'origine della debolezza dell'intera costruzione risiede negli irrisolti squilibri interni dell'economia russa. Numerose analisi, condotte soprattutto da organizzazioni internazionali, concordano nell'evidenziare l'incompleta transizione verso una più dinamica diversificazione produttiva e l'incapacità di abbandonare il modello *oil-driven* legato tuttora al ruolo egemone dei settori strategici ereditati dal sistema sovietico. I dati sono eloquenti. Lo Stato continua a svolgere un ruolo di *incumbent* nel mercato interno assorbendo il 19% dell'occupazione industriale complessiva e controllando sedici settori economici contro una media di nove dei Paesi OECD (dati di fine anni '2000). Un *mix* costituito da controlli all'entrata, eccesso di regolamentazione e prezzi sussidiati, o frutto di rendite monopolistiche e quasi-monopolistiche, ha impedito decisivi progressi nella crescita delle piccole e medie imprese private (queste assorbono solo il 25% dell'occupazione complessiva contro una media del 50% dei Paesi OECD) e, in generale, dell'azionariato privato nei settori attualmente in mano pubblica. Un tale sistema "bloccato" contribuisce a mantenere bassa qualità (efficienza) del capitale fisso perfino nei settori legati allo sfruttamento delle risorse naturali dove il controllo pubblico e le barriere all'entrata sono la regola¹⁹. È significativo, di conseguenza, il fatto che la produttività del lavoro nel 2012 non avesse ancora raggiunto il livello dei primi anni '90 e rappresentasse ancora una quota molto inferiore (circa il 32%) di quella della metà più avanzata dei

geopolitico potrebbe infatti essere più favorevole alla Russia se si considera che la domanda di gas delle economie asiatiche è destinata ad aumentare ad un ritmo di gran lunga più sensibile rispetto a quello espresso dai mercati "occidentali" e, di conseguenza, forte sarà l'incentivo di alcuni Paesi asiatici energivori (Cina e Giappone) ad impegnarsi negli investimenti infrastrutturali, in veste di *partner*, con il vicino russo. Per una dettagliata analisi di questi problemi cfr. F. INDEO, *La Russia dopo la Crimea: la fine di South Stream e la proiezione verso l'Asia*, in M. VERDA (a cura), "Energia e geopolitica. Gli attori e le tendenze del prossimo decennio", Milano, ISPI, 2014, pp. 83-99.

¹⁹ Sulla qualità degli investimenti spiegati in termini di produttività totale dei fattori cfr. I. VOSKOBOYNIKOV, L. SOLANKO, *When high growth is not enough: Rethinking Russia's pre-crisis economic performance*, BOFIT Policy Brief n. 6, Bank of Finland, 2014.

Paesi OECD. A livello macroeconomico e finanziario ciò impedisce alla Russia di affrancarsi da una strutturale arretratezza economica, anche rispetto ad altre economie emergenti e meno dotate di risorse, e da una dipendenza dall'esterno compensata quasi unicamente dall'esportazione di risorse naturali e, in misura molto inferiore, di materiale bellico²⁰. A tale proposito è sufficiente ricordare che, dal 2009, il tasso di crescita del prodotto potenziale si è collocato vistosamente al di sotto di quello medio dei Paesi Brics (Russia esclusa) e di quello dei più importanti Paesi produttori di materie prime, con prospettive preoccupanti circa l'evoluzione futura della capacità del Paese di creare nuova ricchezza a causa delle sanzioni applicate dai Paesi occidentali in seguito allo scoppio della crisi ucraina.

Anche con riferimento agli indicatori di benessere, di qualità dell'ambiente e della dotazione infrastrutturale²¹ la Russia mostra serie difficoltà nell'adeguarsi allo *standard* medio dei Paesi OECD mentre assai lento e faticoso risulta il processo di riforma delle istituzioni e dei meccanismi decisionali in campo economico²². La fragilità dell'eco-

²⁰ I dati riguardanti la spesa e l'export dell'industria degli armamenti sono indicativi dell'importanza che il settore riveste per il Paese. Con un aumento del 104% (quello del PIL del 39%) la Russia si colloca nel gruppo dei Paesi che hanno raddoppiato la spesa in armamenti nel periodo 2004-13 e al terzo posto, come quota sulla spesa mondiale, con il 5% dopo Stati Uniti (37%) e Cina (11%). Cfr. SIPRI, *Military Expenditure Database*, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. Relativamente all'export la Russia si colloca al secondo posto (26%) dopo gli Stati Uniti (30%) nel periodo 2003-12. Cfr. SIPRI, *Yearbook 2013*, 5. *International arms transfers*, <http://www.sipri.org/yearbook/2013/05>. Nonostante il ridimensionamento della spesa militare a causa della crisi che ha colpito duramente anche l'economia russa, merita ricordare che rimane comunque operativo il programma di ammodernamento dell'apparato militare per il 2020 con un forte impatto sul livello tecnologico complessivo. Cfr. S. OXENSTIERNA, *The Russian Defence Budget and the State Armament Programme up to 2020*, Paper prepared for SIPRI's 17th Annual International Conference on Economics and Security, Stockholm, 14-15 June 2013.

²¹ Il reddito pro-capite, nel periodo 2007-12, è inferiore di oltre il 40% a quello della metà superiore dei paesi OECD, con un tasso di crescita dello stesso (5%) nettamente inferiore a quello degli altri Paesi Brics con eccezione del Sudafrica. A partire dalla metà del 2009 il deficit del settore pubblico *non-oil* inizia a scendere fino ad assestarsi su valori superiori al 10% a fine 2012, con un peso della spesa in armamenti (superiore al 4% del PIL) decisamente eccessivo rispetto a quello relativo alle spese in istruzione, welfare e politiche di incentivazione del lavoro. Cfr. OECD, *Economic Surveys, Russian Federation*, January, Paris, 2014.

²² Non brillante è la posizione della Russia nelle più accreditate graduatorie internazionali che misurano il tasso di corruzione dei vari Paesi. Nel *Transparency International, Corruption Perception Index 2013* la Russia si collocava al 40° posto dopo Cina, India, Messico, Indonesia (OECD, *Economic Surveys, Russian Federation*, op. cit., pp. 16-17).

nomia russa è inoltre ascrivibile alla scarsa indipendenza del sistema bancario, controllato dall'oligarchia finanziaria legata alla proprietà pubblica e alle imprese di Stato e incapace di far affluire il risparmio alle imprese private più innovative²³. Una fragilità resa ancora più preoccupante dalla dipendenza del sistema finanziario domestico dal capitale estero, caratteristica di per sé non negativa, ma potenziale fattore di instabilità quando i capitali sono costituiti da flussi finanziari e non da investimenti in capitale fisso e, soprattutto, quando rappresentano una quota rilevante delle risorse del sistema bancario²⁴. Anche per quanto riguarda gli investimenti diretti (cfr. Connolly in questo volume), a differenza degli altri Brics, la Russia risente pesantemente del fenomeno del *round-tripping*, un meccanismo che espone gli investimenti e la bilancia dei pagamenti a forti fluttuazioni soprattutto nelle fasi avverse del ciclo o in occasione di crisi geopolitiche²⁵.

Controversi sono stati inoltre i risultati dell'*Agency for Strategic Initiatives* (ASI), un'iniziativa varata nel 2011 in piena crisi finanziaria, allo scopo di snellire e rendere più efficienti gli interventi di politica economica e industriale riducendo il ruolo della burocrazia e della poco trasparente *governance* delle grandi imprese di Stato e dei gruppi operanti nei settori energetici: cfr. L. FREINKMAN, A. YAKOVLEV, *Institutional frameworks to support regulatory reform in middle-income economies: Lessons from Russia's recent experience*, BOFIT Policy Brief n. 12, Bank of Finland, 2014.

²³ La Banca Centrale russa possiede la maggioranza del capitale delle due più grandi banche del paese, Sberbank e Vneshtorgbank, di cui la prima concentra circa la metà dei depositi e un terzo degli *asset* bancari del paese. Cfr. OECD, *Economic Surveys, Russian Federation*, op. cit. pp. 9-11.

²⁴ Mentre il debito sovrano rimane relativamente contenuto (circa il 13% del PIL) permane forte la dipendenza dai mercati finanziari esteri di quello *corporate* (A. ASLUND, *The only cure for what plagues Russia*, Financial Times, December 17, 2014). La crisi finanziaria e la recente applicazione delle sanzioni alla Russia come risposta occidentale al suo ruolo nella crisi ucraina hanno ulteriormente aggravato le condizioni di liquidità di tali imprese, soprattutto in un contesto in cui i bilanci delle banche "amiche" sono sottoposti ad una forte pressione. In dieci anni tale debito è balzato da circa 100 miliardi di dollari a circa 660 al luglio 2014. Cfr. N. BUCKLEY, *Russian companies' struggle to finance themselves will persist*, Financial Times, November 12, 2014. Inoltre, secondo alcuni analisti, a fine 2014 il debito estero in valuta ammontava a circa un quarto del PIL con un forte rischio di solvibilità in rapporto alle riserve valutarie disponibili (<http://blogs.barrons.com/emergingmarketsdaily/2014/12/17/could-russias-private-debt-at-25-of-gdp-cause-financial-collapse/>). La gravità della crisi che ha colpito anche le maggiori banche russe ha indotto il governo a varare, a fine gennaio 2015, pesanti misure a loro favore nell'ambito del programma di sostegno dell'economia, come la creazione di una *bad bank* e cospicui finanziamenti finalizzati alla loro ricapitalizzazione: cfr. J. FARCHY, P. SPIEGEL, *Russia considers creation of 'bad bank' to aid financial sector*, Financial Times, January 28, 2015.

²⁵ Sinteticamente si definisce *round-tripping* il fenomeno del rientro di capitali precedentemente usciti in cerca di sicurezza, di migliori occasioni di investimento o di vantaggi

6. *Rischi e incertezze del progetto di unione economica*

Il quadro complessivo descritto fornisce elementi incontrovertibili per affermare che un'unione economica e monetaria che veda la Russia come soggetto centrale e trainante non può poggiare su fondamenta del tutto affidabili. Vi è il serio pericolo che, a causa delle difficoltà interne, la Russia possa esercitare effetti di *spillover* negativi sugli altri Paesi membri, la maggioranza dei quali è già economicamente debole, o cerchi di compensare tali difficoltà scaricandole su quelli economicamente più solidi (in quanto esportatori di prodotti del sottosuolo), sottraendo ad essi risorse di cui potrebbero beneficiare qualora non siano vincolati da unioni economiche e monetarie con l'ex madrepatria e optino, in alternativa, per un'autonoma integrazione con il resto del mondo e, soprattutto, con i Paesi asiatici. Se poi il progetto di unione economica dovesse dare luogo ad una effettiva area monetaria unica le incertezze sarebbero ancora più fondate. Nonostante la divisa russa sia indubbiamente di rilievo regionale, dati gli intensi scambi commerciali con le principali repubbliche ex-sovietiche, è improbabile che essa possa assumere un ruolo di rilievo internazionale essendo il peso della Russia sull'economia mondiale ancora modesto (attorno al 2,5-3%), molto lontano pertanto da quello delle tre grandi aree di riferimento per l'economia mondiale: Stati Uniti, Eurozona e Cina-Giappone. Integrazione ed efficienza dei sistemi finanziari attuali, condizione necessaria per svolgere l'indispensabile funzione di compensazione degli squilibri del sistema dei pagamenti all'interno dell'Unione e di "assicurazione" in caso di crisi asimmetrica, sono inoltre del tutto assenti nell'Unione in questione.

La crisi valutaria che, nel momento in cui questo lavoro viene scritto, ha colpito l'economia russa conferma drammaticamente le difficoltà evidenziate. L'applicazione delle sanzioni e la caduta del prezzo del petrolio hanno messo in luce la ben nota debolezza del rublo che, nel corso del 2014, si è deprezzato del 34% sull'euro e del 42% sul dollaro, con un tasso di inflazione che ha toccato un valore superiore all'11% nel 2014²⁶. Su queste basi un'unione monetaria che funga da corollario

fiscali. Per esempio l'89% dello stock di investimenti diretti esteri nella metallurgia e circa la metà di quelli nel settore dei servizi e delle costruzioni provengono da Cipro, Bermuda e Caraibi: cfr. THE WORLD BANK, *Russia Economic Report*, n. 32, September 2014, p. 14.

²⁶ Cfr. BANK OF FINLAND, *BOFIT Weekly* n. 2, 2015, http://www.suomenpankki.fi/bofit_en/seuranta/viikkokatsaus/Documents/w201502.pdf

e da completamento dell'unione economica rischia di coinvolgere tutti gli Stati membri in una spirale di forte instabilità che inevitabilmente potrebbe condurre a situazioni conflittuali e, alla fine, alla dissoluzione dell'unione stessa. Come si è osservato sopra, tali effetti sono tanto più amplificati e inevitabili quanto più squilibrato e unidirezionale è l'interscambio all'interno dell'area eurasiatica, nella quale la Russia rappresenta non solo una quota rilevante degli scambi commerciali con i Paesi *partner*, ma altresì la via obbligata per la vendita e il trasporto delle risorse energetiche verso ovest²⁷. Chiari segnali di tali perplessità già provengono dai Paesi che dovrebbero suggellare l'unione nel corso del 2015. Oltre ai motivi sopra descritti concernenti gli effetti netti di *trade diversion/creation* che, secondo alcuni analisti potrebbero sottrarre quote di prodotto ad alcuni Paesi aderenti (si calcola lo 0,2% del PIL per il Kazakhstan) in seguito all'applicazione di tariffe doganali più svantaggiose, le sanzioni creano serie preoccupazioni alla dirigenza di quei Paesi per il rallentamento degli investimenti infrastrutturali programmati nel settore energetico dalle imprese russe. Non è da sottovalutare, inoltre, la tradizionale politica di neutralità ed equidistanza di alcuni Paesi della regione, come il Turkmenistan, restii a partecipare attivamente ad organizzazioni internazionali e attratti dai potenziali vantaggi derivanti da più stretti rapporti economici e commerciali con la Cina e l'Unione Europea. Per i Paesi non produttori di idrocarburi, come l'Armenia, l'Uzbekistan e Kirghizistan, la crisi russa rischia inoltre di provocare un drammatico rimpatrio di emigranti dall'ex madrepatria e di diminuire il flusso di riserve anche in termini di potere d'acquisto a causa della svalutazione del rublo. Il monopolio dell'approvvigionamento energetico esercitato da GAZPROM in alcuni Paesi, come Armenia (il 100% delle importazioni di gas russo), Tajikistan e Kirghizistan, crea inoltre non poche perplessità a proposito della prospettiva di legarsi ad un *partner* che potrebbe condizionare pesantemente le loro scelte economiche²⁸. In sostanza ombre sempre più fitte vanno addensandosi sulla prospettiva di onorare un trattato di unione già previsto nell'agenda politica del Cremlino.

²⁷ Per una sintetica analisi dei legami all'interno dell'area eurasiatica cfr. A. BEHAR, *Links and Levers: How the Caucasus and Central Asia Are Tied to Russia*, in "IMFdirect", August 1, 2014.

²⁸ Per un'analisi delle difficoltà che ostacolano il varo dell'Unione Economica cfr. J. JACOBSEN, *Russia's Eurasian Economic Union*, Geopolitical Monitor, December 1, 2014, <http://www.geopoliticalmonitor.com/russia-facing-resistance-central-asia/>

Conclusioni: un'integrazione a metà

La Russia, nell'ultimo decennio, sembra essere riuscita a “riasssemblare” buona parte delle *supply-chains* costruite dall'Unione Sovietica e andate distrutte tra gli anni Ottanta e Novanta. Questa operazione è stata finora perseguita dal Cremlino puntando sulla creazione di un gigantesco mercato unico dell'energia: una carta vincente in alcuni sistemi regionali, come nell'Asia Centrale, meno in altri, come nell'area del Caucaso e negli altri Paesi che si affacciano sul Caspio. È tuttavia giustificato chiedersi se la reintegrazione di questi Paesi possa rappresentare una politica vincente nel lungo periodo considerando che, come sopra evidenziato, gran parte delle economie in questione gravitano intorno alla Russia *senza* dover ricorrere ad organizzazioni sovranazionali e, inoltre, esse trarrebbero probabilmente vantaggio dalle opportunità che, in seguito all'apertura verso Oriente, potrebbero indurre il Cremlino a favorire, in quelle regioni, un più robusto sviluppo infrastrutturale, funzionale alla realizzazione del cosiddetto “ponte eurasiatico”.

Per concludere, consapevoli delle ambiguità e delle incertezze delle prospettive geoeconomiche e geopolitiche dell'area centro-asiatica, può essere utile porre alcuni interrogativi concernenti specifici spunti di ricerca meritevoli di essere approfonditi, anche in relazione al ruolo di “terra di mezzo” che tale vasta regione del mondo può esercitare in quanto “ponte” tra le altre economie asiatiche (sviluppate, emergenti o già emerse) e l'Occidente europeo, transitando per la Russia. In estrema sintesi tali interrogativi potrebbero essere così formulati:

- una volta che questo assetto organizzativo avrà dato origine all'Unione Eurasiatica²⁹, il mercato unico così realizzato sarà in grado di migliorare la competitività degli Stati membri? In caso affermativo, riusciranno economie fortemente dipendenti dallo sfruttamento delle materie prime, come Russia e Kazakistan, a diversificare il loro *export*?
- Riuscirà la nuova Unione ad evitare i problemi legati alla diffusione del narcotraffico, del radicalismo e del terrorismo islamico che minacciano la stabilità regionale? Saranno in grado di raggiungere un livello di collaborazione accettabile Stati che spesso sono chiamati a gestire dispute territoriali o problemi legati alle minoranze presenti sul proprio territorio?

²⁹ T. EDOVINA, V. KHAMRAEV, *Rossija uzhe v Sojuze (La Russia è già nell'Unione)*, Kommersant, 6.10.2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2583290?isSearch=True>.

A nostro modo di vedere, la *membership* che si concretizza attraverso la partecipazione all'EURASEC può costituire una cornice e allo stesso tempo un orizzonte funzionale al raggiungimento degli obiettivi esposti. Ad avvalorare questa prospettiva va considerato che tali realtà, per posizione geografica e antiche relazioni geopolitiche, si affacciano sui due versanti che progressivamente assumono maggiore centralità negli assetti economici mondiali, Russia e Asia, in cui spicca la crescente egemonia della Cina. Tutti questi Stati sono infatti membri tanto dell'EURASEC quanto dell'Organizzazione per la Cooperazione di Shanghai la quale, pur ancora insufficiente a promuovere iniziative più aggreganti e stabili – del tipo FTZ (*Free Trade Zones*) – con la Cina (ancora improponibili per i prevedibili effetti invasivi dei prodotti cinesi e i temuti fenomeni di colonizzazione da parte delle imprese di quel Paese) può rappresentare una solida base per la formazione di *joint ventures*, la promozione di iniziative di cooperazione scientifica e tecnologica e per un “salto di qualità” nella dotazione infrastrutturale in Paesi ancora arretrati.

Abstract - The initiative of establishing a Custom Union extended to the ex-Soviet countries of Central Asia is a core step of the Russian strategy aimed at regaining influence in those lost territories. It may be considered a functional extension of EURASEC (Economic Community comprising Russia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan), founded in 2000 as successor of previous ineffective organizations (CSI, 1996). The Eurasec Custom Union, formed in 2008, was implemented in 2010 among the Russia, Belarus and Kazakhstan “troika” and has marked an important goal in the Organization’s path. The article runs upon the difficulties that such supranational association meets both in fostering trade relations and in facilitating economic and industrial development of the member countries. The disproportion of the Russian economy compared to that of the Central Asian States and the uneven economic weight of these coun-

tries within the Central Asian region (oil and non-oil countries) originates the unbalanced trade relations between them. Therefore, virtuous effects of *trade creation* and *trade diversion* are hardly statistically evident as well positive *spill over* of industrial innovation and diversification does not appear up to the present. Moreover, the actual serious stalemate of Russian economy, due both to the economic sanctions and to the plummeted rouble, is alarming Kazakhstan (a formal member country), Armenia and Kyrgyzstan (the other two countries eventually interested to enter the Custom Union). This grey landscape bolsters the Chinese activism in the region, as Central Asian states find much easier to get on with Beijing than with Moscow. In so far as Moscow hesitates in speeding up the economic reforms and deeply modernizing its productive system, hardly will be able to be attractive for the *Near Abroad*.

IL RIASSETTO DELL'ASIA CENTRALE E IL RUOLO DELLA COREA DEL SUD

di Antonio Fiori* e Andrea Passeri**

Introduzione

L'Asia Centrale, intesa come la macroregione che include Kazakistan, Kirghizstan, Tajikistan, Turkmenistan, ed Uzbekistan (per un totale di circa 60 milioni di abitanti), ha da sempre avuto una rilevanza geopolitica di primissimo piano. Dapprima snodo cruciale sulla Via della Seta, la regione centroasiatica è divenuta successivamente essenziale per gli interessi strategici delle grandi potenze, dato che esercitare un controllo su di essa significava avere un accesso privilegiato agli imperi russo, cinese, indiano, persiano e ottomano. Trascurata durante la Guerra fredda, l'Asia Centrale ha recuperato centralità nel XXI secolo, grazie alle sue immense risorse naturali. Nel quarto di secolo trascorso dalla conquista dell'indipendenza dall'Unione Sovietica, queste giovani repubbliche hanno subito profondi cambiamenti. Malgrado l'influenza maggiore continui ad essere esercitata da Mosca, la regione ha attirato su di sé l'interesse di molti altri attori, come Cina, Stati Uniti, Unione Europea e, più recentemente, Corea del Sud¹.

Nel luglio del 2012 è stato celebrato il ventennale dall'apertura delle relazioni diplomatiche tra Seoul e le cinque repubbliche centroasiatiche, che ha segnato un enorme ampliamento di scambi politici,

* Università di Bologna; **Università di Cagliari.

Questo articolo è frutto di uno sforzo congiunto dei due autori; nello specifico, comunque, Antonio Fiori ha scritto i paragrafi 2, 4 e le conclusioni, mentre Andrea Passeri ha scritto l'introduzione ed i paragrafi 1 e 3.

¹ Sui profondi mutamenti geopolitici avvenuti nell'area del Caucaso a seguito del crollo dell'URSS cfr. M. VALIGI (a cura), *Il Caspio. Sicurezza, Conflitti e Risorse Energetiche*, Roma, Laterza, 2014.

economici e sociali tra la Corea e la regione. Inoltre, se inizialmente l'Asia Centrale era significativa quasi esclusivamente a causa dell'elevato numero di residenti di etnia coreana, negli ultimi anni essa ha assunto una certa centralità agli occhi di Seoul in qualità di *partner* nel settore energetico, infrastrutturale, tecnologico, sanitario, finanziario, tessile e agricolo.

Questo articolo, dunque, offre una panoramica dell'evoluzione e delle caratteristiche preminenti della penetrazione coreana in Asia Centrale, condotta in accordo all'aspirazione di Seoul di agire come media potenza, cioè come attore in grado di avere un proprio spazio diplomatico nei più diversi scacchieri geopolitici.

1. *La Diplomazia Globale di Seoul: dalla New Asia Initiative alla Eurasia Initiative*

Sin dall'inizio del suo mandato, nel febbraio del 2008, il Presidente della Repubblica di Corea, Lee Myung-bak, ha posto al centro della propria visione strategica in politica estera il concetto di "Global Korea", facendo emergere il suo Paese a livello internazionale anche attraverso l'organizzazione del G20 a Seoul nel novembre 2010 e del Summit sulla Sicurezza Nucleare nel marzo 2012. Lo *status* acquisito dalla Corea, come esempio recente di ascesa economica di successo guidata da un regime democratico consolidato, la rende infatti qualificata a fungere da *trait d'union* naturale tra i componenti il G20 con un GDP pro-capite superiore a 30.000 dollari e quelli con uno inferiore a 20.000 dollari.

Il Presidente Lee ha rafforzato il profilo di attore proattivo e responsabile nell'arena internazionale della Corea, intervenendo in supporto di Haiti dopo il terremoto del gennaio 2010; unendosi alla *Proliferation Security Initiative* (PSI), un impegno cooperativo contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa; inviando navi a supporto degli sforzi multinazionali anti-pirateria nel Golfo di Aden; ed ampliando il contributo di Seoul alle operazioni di *peace-keeping* nel mondo². Il possesso delle caratteristiche strutturali di una media

² B. HWANG, *A New Horizon in South Korea-Central Asia Relations: the ROK Joins the "Great Game"*, Korea Economic Institute, Korea Compass, 2012.

potenza³, tuttavia, è probabilmente insufficiente a proiettare una chiara influenza al di là della penisola coreana: riconoscendo tale evidenza, Lee ha incoraggiato il dinamismo internazionale della Corea attraverso l'attuazione di una serie di audaci strategie, la più rilevante delle quali è stata senza dubbio la *New Asia Initiative*. Annunciata durante un incontro ufficiale con i capi delle rappresentanze diplomatiche coreane tenutosi a Jakarta l'8 marzo del 2009, la *New Asia Initiative* avrebbe, nelle parole del suo ispiratore, non solo potenziato il ruolo della Corea in misura più ambiziosa e onnicomprensiva, ma anche promosso la pace e la prosperità nel continente asiatico.

L'iniziativa del Presidente Lee rappresentava uno spostamento nel *focus* della politica estera coreana, distanziandosi in qualche modo dalle scelte compiute dalle precedenti amministrazioni. Se, infatti, tradizionalmente la Corea aveva prestato particolare attenzione, in politica estera, alla regione in cui è inserita ed alle sue problematiche prioritarie (i rapporti con Cina e Giappone, l'alleanza con gli Stati Uniti, la minaccia nordcoreana) la nuova strategia di Lee si dipanava attraverso due percorsi principali: in primo luogo mediante una ridefinizione del ruolo internazionale del paese, che lo affrancasse dalla sua collocazione geografica (trasformandosi quindi nella tanto agognata "Global Korea"); e, in secondo luogo, attraverso un'enfasi inedita accordata alla fioritura dei rapporti con gli attori del Sudest asiatico e dell'Asia Centrale⁴. In altre parole, la Corea ha scelto di riposizionarsi facendo da ponte tra gli Stati sviluppati e quelli in via di sviluppo, al fine di espandere la propria influenza e allargando così gli ambiti di cooperazione, che oggi spaziano dalle mere questioni economiche a quelle culturali, energetiche e di sicurezza, con un numero crescente di interlocutori.

Per ciò che attiene all'area centroasiatica, fin dalle battute iniziali del mandato presidenziale di Lee Myung-bak la strategia sudcoreana si è sviluppata in modo dinamico, attraverso piani di intervento modellati sui bisogni e sulle caratteristiche dei singoli paesi, includendo

³ Sul concetto di "media potenza" cfr. M. VALIGI, *Il comportamento delle medie potenze in ambiente anarchico: un modello*, in "Quaderni di Scienza Politica", vol. 17, n. 1, 2010, pp. 163-204; M. VALIGI, *Le medie potenze. Una questione teorica aperta*, in "Quaderni di Scienza Politica", vol. 21, n. 2, 2014, pp. 247-266. Per ciò che attiene più strettamente al caso coreano: J.W. PARK, D. KEYSER, G.W. SHIN (a cura), *Asia's Middle Powers?: The Identity and Regional Policy of South Korea and Vietnam*, Stanford, CA, The Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, 2013.

⁴ Z. ZHU, *South Korea in a New Asia Initiative*, in "Asia Times", 30 June 2009.

anche visite e *summit* presidenziali, come il Forum di Cooperazione Corea del Sud-Asia Centrale, che si tiene annualmente dal 2007⁵. In termini strategici Asia Centrale e Corea del Sud sembrano completarsi perfettamente: la prima, infatti, è ricca di risorse ma carente in termini di capitali, infrastrutture e capacità tecnologiche; la seconda è invece povera di risorse naturali, ma molto avanzata a livello di potere economico, infrastrutture e tecnologia. Inoltre, le nazioni dell'Asia Centrale stanno cercando di slegarsi dalla tradizionale dipendenza nei confronti dei mercati russo e cinese, mentre la Corea cerca, al contempo, di ridurre la dipendenza energetica dal Medio Oriente⁶.

La presidentessa Park, eletta alla fine del 2012, ha calcato le orme del suo predecessore, visitando l'Asia Centrale nel giugno 2014, ove ha fatto tappa in Uzbekistan, Kazakistan e Turkmenistan. Se, in apparenza, questo viaggio appariva poco significativo e quasi “mondano”, in realtà esso segnava una linea di continuità con la strategia della “diplomazia delle risorse” propria di Lee Myung-bak. Il viaggio di Park, inoltre, ha avuto luogo poco dopo il lancio della cosiddetta *Eurasia Initiative*, un ambizioso piano che mira a legare l'Europa e l'Asia attraverso una complessa ragnatela di dotazioni infrastrutturali, logistiche ed energetiche. Il tentativo è quello di ridestare l'antica connessione della Via della Seta, riportando agli antichi fasti questo corridoio di più di 6.000 chilometri, testimone e artefice di una intima fusione di civiltà.

La *Eurasia Initiative* dovrebbe poi trovare coronamento nella creazione del *Silk Road Express* (SRX), un futuribile collegamento di superficie capace di unire Londra e Pusan (solcando la penisola coreana, la Russia, la Cina, l'Asia Centrale ed infine l'Europa), e che dovrebbe più che dimezzare i tempi delle comunicazioni marittime attraverso il Canale di Suez, attualmente di circa 45 giorni⁷. La Corea è convinta che tale progetto possa portare cospicui vantaggi in termini di investimenti e occupazione, nonché eludere la minaccia della pirateria e della instabilità politica in paesi come Egitto e Siria. L'iniziativa è già

⁵ M. FUMAGALLI, *South Korea's Engagement in Central Asia From the End of the Cold War to the "New Asia Initiative"*, in “The Journal of Northeast Asian History”, vol. 9, n. 2, 2012, pp. 69-97.

⁶ K. CALDER, V. KIM, *Korea, the United States, and Central Asia: Far-flung Partners in a Globalizing World*, Academic Paper Series, vol. 3, n. 9, 2008.

⁷ S.W. KANG, *Park to Pitch Eurasia Initiative*, in “The Korea Times”, 16 June 2014.

stata discussa con il Presidente russo Putin che l'ha accolta favorevolmente.

Durante la sua visita in Uzbekistan, Park e il suo omologo Islam Karimov, inoltre, hanno deciso di estendere la *partnership* tra i due paesi in vista di nuove opere infrastrutturali, come la costruzione congiunta di una centrale termoelettrica a Talimarjan e lo sviluppo ulteriore della zona di Kandym, ricca di gas, mediante la realizzazione di un impianto di raffinazione⁸. I due *leader* hanno anche raggiunto l'accordo per ampliare la cooperazione economica in comparti come l'informatica, l'ambiente, il tessile e le infrastrutture. Karimov, infine, ha ribadito il sostegno del governo uzbeko alla politica di "tolleranza zero" nei confronti del possesso di armi nucleari da parte della Corea del Nord.

Nell'incontro con il Presidente kazako Nazarbayev, invece, Park ha sottolineato l'importanza dei progetti già esistenti come la costruzione di una centrale termoelettrica nei pressi del Lago Balqaş (che entrerà in funzione nel 2017 e che, secondo Nazarbayev, consentirà al paese di non dipendere più dall'importazione di energia elettrica), il complesso petrolchimico di Atyrau e la perlustrazione del giacimento di Zhambyl (nel nord del Mar Caspio). Inoltre, sono previsti nuovi interventi finalizzati all'aumento della produzione del giacimento di Tengiz e all'esplorazione congiunta di miniere di zinco e piombo nella provincia di Qarağandy. I due presidenti si sono quindi dichiarati interessati ad allargare la collaborazione a settori come sanità e selvicoltura, in modo da contribuire alla diversificazione industriale del paese centroasiatico. Ulteriori sforzi verranno compiuti, inoltre, per favorire gli scambi culturali e ridurre gli ostacoli agli investimenti tra i due paesi. Park, infatti, ha deciso di proporre dei cambiamenti alle norme sul rilascio dei visti ai cittadini kazaki che intendono recarsi in Corea, allo scopo di favorire l'afflusso di persone e capitali da Astana. Tra Corea e Kazakhstan, infine, sono stati siglati due protocolli d'intesa relativi alla partecipazione coreana nell'ammodernamento della ferrovia kazaka: un'iniziativa che potrebbe porre le basi per la realizzazione dello SRX.

L'ultima tappa di tale "tournée" diplomatica condotta da Park   stato il Turkmenistan, quarto paese al mondo per riserve di gas e fino ad allora mai visitato da alcun leader coreano. In questo caso sono stati

⁸ R. WEITZ, *Seoul Seeks Central Asian Partners*, in "Eurasia Daily Monitor", vol. 11, n. 127, 2014.

siglati due protocolli d'intesa volti alla realizzazione di un gassificatore nel distretto di Seydi situato nella provincia di Lebap, nel nord del paese, e di un impianto per la produzione di gas naturale liquefatto (GNL) del valore di circa 3 miliardi di dollari.

2. *Caratteristiche ed evoluzione dei rapporti bilaterali fra Seoul e le Repubbliche Centroasiatiche*

Con il riassetto dello spazio politico ex-sovietico, l'Uzbekistan ha riacquisito una rilevante importanza nei calcoli geopolitici di Seoul. Attualmente i contatti tra i due paesi sono considerati parte del processo di "risveglio" della grande Via della Seta. Già nel 1992, appena dopo la conquista dell'indipendenza da Mosca da parte dell'Uzbekistan, Seoul divenne il maggiore investitore straniero nel paese, a seguito della creazione della *joint venture* UZ-DAEWOO AUTO, all'ingresso nell'emergente mercato centroasiatico della DAEWOO UNITEL e, nel tessile, con la presenza della KABOOL TEXTILES UZBEK LTD⁹. Nel 2009 i due paesi siglarono altri sedici protocolli d'intesa, con l'impegno di Seoul di fornire aiuti economici per 120 milioni di dollari a Taškent e il supporto tecnologico per migliorare le infrastrutture sanitarie del paese.

Uno snodo cruciale nei rapporti bilaterali è stato poi rappresentato dalla visita del Presidente uzbeko Karimov nel 2006. In quell'occasione è stata ratificata la Dichiarazione Congiunta sulla *Partnership Strategica*, che spianò la strada ad una nuova serie di investimenti, soprattutto nel settore energetico. Nello stesso anno la Korea National Oil Corporation (KNOC), la Korea Gas Corporation (KOGAS) e la UZBEKNEFTEGAZ siglarono un accordo che garantiva ai coreani diritti

⁹ Queste tre *ventures* sono ancora attive, anche se non più partecipate dai coreani: UZDAEWOO AUTO e KABOOL TEXTILES sono controllate interamente dagli uzbeki, mentre DAEWOO UNITEL congiuntamente dagli uzbeki e dai russi. La DAEWOO CORPORATION fu una delle società maggiormente investite dalla crisi economico-finanziaria che si abbatté sulla Corea nel 1997-98, e fu così costretta a privarsi delle proprietà in Uzbekistan. Il caso di KABOOL TEXTILES è invece meno trasparente: gli uzbeki sostennero di dover intervenire direttamente a causa dei fortissimi debiti che l'azienda aveva contratto; i coreani, invece, sostennero di essere stati costretti a lasciare il paese a causa delle continue interferenze delle autorità uzbekhe e della profonda corruzione che rendeva gli investimenti stranieri altamente rischiosi. Cfr. anche S. PEYROUSE, *South Korea's Advances in Central Asia*, in "Central Asia-Caucasus Institute Analyst", vol. 12, n. 16, 2010, pp. 6-8.

esclusivi sulla prospezione e lo sfruttamento dei depositi di Chust-Pap e Namangan-Terachi¹⁰. Nel 2008, poi, la UZBEKNEFTEGAZ e la KOGAS hanno raggiunto un'intesa sulle attività di prospezione congiunta del sito di Surgil, nell'altopiano di Ustyurt, per un costo totale stimato di 1.84 miliardi di dollari. In seguito, con l'obiettivo di sondare e sviluppare Kushkuduk e Ashibulok, altri due siti presenti nell'area, sarebbe entrata nel consorzio anche DAEWOO INTERNATIONAL.

La necessità di Seoul di avere accesso alle abbondanti risorse naturali di questi distretti ex-sovietici deriva dalla sua quasi totale dipendenza dalle importazioni per soddisfare le necessità energetiche domestiche. Oltretutto, la crescente dipendenza dall'energia nucleare – che copre allo stato attuale circa il 40 per cento del fabbisogno interno – ha generato interesse nei confronti di zone ricche di uranio. Nel 2008, la KOREA ELECTRIC POWER CORPORATION (KEPCO) ha ratificato un accordo con il governo uzbeko per l'acquisto di 2.600 tonnellate di uranio, del valore di 400 milioni di dollari, pari al 9% del consumo totale annuo della Corea. La KOREA RESOURCES CORPORATION, in collaborazione con la Commissione di Stato Uzbecka per la Risorse Minerarie, sta inoltre potenziando il sito di Zhantuar. La zona nella quale Seoul ha investito maggiormente, con tutta probabilità al fine di assicurarsi un'influenza duratura nella regione, è tuttavia quella di Navoi, nella parte sud-occidentale dell'Uzbekistan¹¹. Quest'area, oltre a essere ricca di risorse naturali come oro e uranio, è anche dotata di infrastrutture deputate alla lavorazione di tali risorse, in grado di ridurre drasticamente i costi di trasporto e agevolare il processo di esportazione dei minerali. Nel 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa che garantiva alle imprese sudcoreane la possibilità di convertire l'aeroporto di Navoi in un *hub* logistico regionale: un'opportunità immediatamente sfruttata dalla Hanjin, gruppo legato alla Korean Air, che ha investito nell'*hub*, assumendosi la responsabilità della logistica e cominciando a lavorare per il suo allargamento anche al trasporto di terra. Allo stato attuale si tratta del più grande *terminal* per voli cargo dell'intera Asia Centrale, grazie alla sua capacità di gestire 100.000 tonnellate di merci l'anno.

¹⁰ S. PEYROUSE, *South Korea's Advances in Central Asia*, cit.

¹¹ Il 5 Marzo 2009 si tenne a Seoul una conferenza dal titolo *Free Industrial Economic Zone in Navoi City: New Investment Opportunities for Korean Partners in Uzbekistan*, che stimolò l'interesse di attori privati, come DAEWOO INTERNATIONAL, KOREAN AIR e KOREA NATIONAL OIL CORPORATION. Grazie al successo dell'iniziativa, la Corea del Sud e l'Uzbekistan siglarono 35 progetti di investimento e accordi bilaterali, per un valore complessivo di circa 500 milioni di dollari.

Per l'Uzbekistan il valore di Navoi trascende la sua rilevanza di centro logistico regionale: nel lungo termine l'obiettivo è, infatti, quello di trasformarlo in una zona industriale di libero scambio. Per la Corea del Sud, parimenti, le conseguenze di questo successo sono significative al di là della creazione di un *hub* che registra una chiara espansione. Attraverso Navoi, infatti, Seoul avrà dimostrato la propria capacità di assistere un paese centroasiatico, senza alcuna ambizione geopolitica dichiarata, ad aprirsi all'esterno.

La Corea del Sud dovrà comunque essere cauta nella gestione della cooperazione con l'Uzbekistan. Il paese è guidato da un regime arbitrario e repressivo ed ha la reputazione di essere altamente rischioso per gli interessi economici stranieri: gli investimenti diretti esteri, infatti, sono calati del 50% nel primo quadrimestre del 2012, dopo essersi già ridotti del 27% nel 2011. Le esperienze fallimentari delle *joint ventures* avviate dai coreani (le citate UZDAEWOOAUTO, KABOOL TEXTILES e DAEWOO UNITEL) sono istruttive: la corruzione dilagante e l'arbitrarietà amministrativa – ma anche questioni più banali come l'inconvertibilità della moneta uzbeka – restano un ostacolo da non sottovalutare. Ciò nonostante, Seoul pare intenzionata a proseguire nella sua politica di "ingaggio", come dimostrano sia l'accordo, del valore di oltre 4 miliardi di dollari, per la costruzione congiunta del complesso UZKORGASCHEMICAL a Surgil, sia l'intesa per il trasferimento tecnologico e lo svecchiamento del sistema azionario uzbeko. Il commercio bilaterale ha superato la soglia di 1.6 miliardi di dollari nel 2011 (di cui 1.45 miliardi in esportazioni coreane ed il resto in esportazioni uzbeke).

Le ragioni economiche, tuttavia, non bastano a spiegare l'interesse della Corea nei confronti dell'Uzbekistan. Oltre a queste, infatti, ci sono sicuramente dei fattori culturali e sociali: non bisogna infatti dimenticare che, dopo la Repubblica Popolare Cinese, gli Stati Uniti e il Giappone, l'Uzbekistan è in assoluto la dimora di una delle più nutrite comunità coreane, composta da oltre 100.000 membri. Anche le rimesse provenienti da cittadini uzbeci che si sono stabiliti in Corea del Sud per motivi di lavoro avrebbero superato i 100 milioni di dollari nel solo 2010.

L'altro bastione della presenza sudcoreana nelle ex-repubbliche sovietiche dell'Asia Centrale è il Kazakhstan. Nell'ottobre del 1937 – durante uno dei primi trasferimenti di massa di un intero gruppo etnico – il governo sovietico dislocò forzatamente oltre 170.000 coreani dalla Russia a una zona spopolata della Repubblica Socialista Sovietica

Kazaka¹². Nel corso dei decenni abbandonata al proprio destino in un ambiente desolato e inospitale, quella comunità è poi riuscita a ritagliarsi uno spazio nella società kazaka, guadagnandosi il rispetto degli autoctoni. Ciò detto, in ragione degli interessi che comunque legano i due paesi, le relazioni economiche tra la Corea e il Kazakhstan si sono approfondite negli ultimi anni. Nel 2008 la banca coreana KOOKMIN ha deciso di acquisire una quota di partecipazione del 30% – pari a 634 milioni di dollari – della KAZAKHSTAN CENTER CREDIT BANK. Nello stesso anno, il governo coreano ha raggiunto un accordo col paese centroasiatico per l'importazione di più di 2.000 tonnellate di uranio tra il 2011 e il 2017. Il Kazakhstan, infatti, è il principale produttore di uranio al mondo.

Il Presidente Lee Myung-bak ha inaugurato una serie di investimenti in Kazakhstan, incluse due grosse commesse – da 4 miliardi di dollari ciascuna – per la realizzazione di opere infrastrutturali: il più grande accordo dall'inizio delle relazioni bilaterali tra i due paesi, nel 1992. La LG Chem, la maggiore compagnia chimica coreana, e la KAZAKHSTAN PETROCHEMICAL INDUSTRIES hanno infatti ratificato un accordo per la realizzazione del complesso petrolchimico di Atyrau, sulla sponda settentrionale del Mar Caspio, e di una centrale termoelettrica. Il volume commerciale tra la Corea ed il Kazakhstan ha superato il miliardo di dollari nel 2011, raddoppiando le quote raggiunte due anni prima, con le imprese coreane impegnate a investire nel settore petrolchimico, in quello estrattivo e in quello energetico¹³. Un protocollo d'intesa siglato nel 2011 stima che gli investimenti coreani nel paese centroasiatico raggiungeranno in breve la considerevole cifra di 8 milioni di dollari¹⁴.

Per quanto concerne il Kyrgyzstan, la più povera delle cinque repubbliche centroasiatiche, la politica coreana si è limitata fino a pochissimo tempo fa a progetti d'importanza marginale in campo sanitario, più prossimi alla cooperazione allo sviluppo che a vere e proprie *partnership* strategiche. Nel 2008 il volume del commercio bilaterale

¹² G. KIM, *Koreans in Kazakhstan, Uzbekistan, and Russia*, in M. EMBER, C.R. EMBER, I. SKOGGARD (a cura), "Encyclopedia Diasporas", New York, Springer, 2005, pp. 983-992.

¹³ G. VOLOSHIN, *South Korea and Kazakhstan Consolidate Bilateral Cooperation*, in "Eurasia Daily Monitor", vol. 13, n. 19, 2012.

¹⁴ A. COOLEY, *Central Asia's Inside-Out Foreign Economic Relations*, in S. M. PEKKANEN, J. RAVENHILL, R. FOOT (a cura), "The Oxford Handbook of the International Relations of Asia", Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 241-260.

era pari a 3 milioni di dollari, ma nel 2011 tale cifra è cresciuta fino a 142 milioni: un aumento dovuto principalmente alla necessità di reperire minerali delle terre rare. La decisione cinese di ridimensionare drasticamente le esportazioni di minerali, di cui produce il 90% delle scorte mondiali, è stata alla base del timore scatenatosi negli Stati Uniti, in Giappone, in Germania e anche in Corea, le cui aziende *high-tech* dipendono da tali risorse. Nel 2011, dunque, la Corea ha autorizzato un nuovo programma per rintracciare questi minerali in Kirgizstan: potenzialmente, il secondo paese su scala mondiale per riserve di minerali delle terre rare. Inoltre, pare che il Kirgizstan possieda anche grandi riserve di oro e uranio: risorse che hanno determinato un vero e proprio *boom* del settore metallurgico, attraendo investimenti esteri tra cui quelli delle principali potenze asiatiche.

Le relazioni con il Tajikistan si sono a loro volta rafforzate negli ultimi anni. Con l'apertura della prima ambasciata sudcoreana a Dushambe, nel 2008, Seoul ha continuato a garantire assistenza nei settori dell'istruzione, della sanità, della tecnologia, dell'industria, dell'energia e della protezione ambientale. Anche il commercio tra i due paesi è cresciuto: decuplicatosi dal 2000, il flusso bilaterale aveva raggiunto i 140 milioni di dollari nel 2011. La Corea importa dal Tajikistan prodotti per oltre 100 milioni di dollari, principalmente cotone ed alluminio, ed esporta prodotti – automobili, macchinari ed elettronica – per circa 40 milioni. L'interesse maggiore, per entrambi i paesi, è nei confronti delle risorse naturali e del mercato energetico, poiché il Tajikistan sta cercando di diversificare la propria economia assegnando maggiore importanza a risorse come oro, argento, antimonio e uranio, le quali, a loro volta, nei piani di Seoul servirebbero a soddisfare le esigenze dell'industria nucleare sudcoreana, in costante espansione.

Il settore minerario tagiko è comunque un ambito complesso, dato il tradizionale ruolo russo. Inoltre, malgrado i benefici potenziali che il paese offre, la sua instabilità politica pone incognite non meno significative. Emomali Ramon, Presidente dal 1992, è riuscito a evitare la condanna internazionale per le sue politiche autoritarie in cambio della cooperazione con le grandi potenze nell'ambito della sicurezza, in particolar modo nei riguardi di Afghanistan e Pakistan. Seoul avrà quindi bisogno di proseguire con cautela nel rapporto con Dushambe, allo scopo di evitare critiche per il supporto offerto a un regime poco trasparente.

Dopo l'indipendenza da Mosca, il Turkmenistan, il paese meno popoloso dell'area (poco più di 5 milioni) ha varato un'agenda politica

tesa allo sviluppo del comparto energetico nazionale. Nonostante la mancanza di dati certi, il Turkmenistan possiederebbe ingenti quantitativi di petrolio e una delle più cospicue riserve di gas naturale del mondo. Aşgabat ha l'ambizioso progetto di dar vita a tre nuove raffinerie, incrementando la propria capacità di raffinazione di tre volte, fino ad arrivare a 30 milioni di tonnellate nel 2030. Le relazioni commerciali tra Seoul e Aşgabat sono circoscritte – circa 245 milioni di dollari nel 2011 – ma si ritiene ragionevole che possano ulteriormente aumentare. Le aziende sudcoreane intendono infatti entrare in Turkmenistan al fine di svilupparne il settore delle risorse naturali. Nel 2009 la LG e la HYUNDAI si sono aggiudicate l'offerta per la costruzione di un impianto del valore stimato di 1.48 miliardi di dollari per il trattamento del gas nei pressi di Ýolöten. Nel 2012, infine, la HYUNDAI ha annunciato l'implementazione di un progetto da 534 milioni di dollari, volto alla modernizzazione del principale impianto di raffinazione del paese nella città portuale di Türkmenbaşy.

3. *La questione energetica al centro del rapporto*

La sicurezza energetica ha modellato l'espansione diplomatica ed economica di Seoul già a partire dagli anni Settanta e, alla luce di questi bisogni, vanno lette le relazioni tra il paese e le realtà politiche un tempo rientranti nell'orbita di Mosca. Seoul è, infatti, da sempre obbligata a importare gran parte del proprio fabbisogno energetico¹⁵: ciò è tradizionalmente avvenuto dagli *hub* energetici del Medio Oriente, con rischi derivanti sia dall'instabilità di queste aree sia dalla competizione con paesi come Cina e Giappone, a loro volta alla ricerca di nuove fonti di energia¹⁶. Tuttavia, nel tentativo di diversificare le proprie fonti di approvvigionamento energetico, la Corea ha un vantaggio relativo nei confronti dei suoi vicini, poiché è considerata un esempio virtuoso per qualunque economia emergente che aspiri a emulare il percorso di crescita sperimentato dal paese nel recente pas-

¹⁵ Nel 2011, oltre ad essere il nono paese per consumo di energia, la Corea è risultato uno dei massimi importatori di energia al mondo. Cfr. U.S. ENERGY INFORMATION ORGANIZATION, *Korea, South*, Full Report, 2014, Washington D.C., EIA.

¹⁶ Nel 2013 la Corea del Sud ha importato circa 2,5 milioni di barili di greggio al giorno, diventando così il quinto maggiore importatore al mondo. La dipendenza della Corea dalla regione mediorientale per la fornitura di petrolio è pari all'87% circa del totale dell'importazione totale di greggio.

sato. Rispetto alla Cina, inoltre, appare come una potenza assai meno minacciosa, nonostante al suo interno vi siano gruppi imprenditoriali aggressivi che non si lasciano scoraggiare da investimenti altamente rischiosi e di lungo termine.

Il primo documento che ha definito la situazione energetica in Corea del Sud è il Piano Nazionale per l'Energia del 2008. In quel documento si rimarcava l'importanza della sicurezza energetica per la crescita economica nazionale e si sottolineava la necessità di sviluppare una "diplomazia delle risorse", riconoscendo l'inesperienza della Corea in questo ambito, soprattutto se paragonata agli Stati Uniti o ai paesi europei. Il Piano, inoltre, metteva in luce la discrepanza tra i *trend* di consumo del paese e le sue risorse interne: negli ultimi decenni, infatti, il consumo di energia sudcoreano è aumentato nettamente nonostante la scarsa crescita della popolazione. Le risorse energetiche sulle quali la Corea può contare sono scarse e insufficienti a soddisfare la domanda: malgrado il fatto che il fabbisogno di energia nucleare rappresenti più del 5% del consumo mondiale, infatti, Seoul dipende significativamente da carbone e gas, materiali che devono essere importati attraverso rotte navali talora pericolose e congestionate.

Per contro, si stima che l'Asia Centrale possieda il 3% del greggio mondiale e il 6% delle riserve di gas. Nello specifico, mentre il Turkmenistan ha notevoli riserve di gas naturale, l'80% delle riserve petrolifere della regione si trovano in Kazakistan. L'Uzbekistan, da parte sua, possiede gas naturale e riserve di uranio, mentre Kirgizstan e Tajikistan, poveri di idrocarburi, hanno un notevole potenziale idroelettrico. In conseguenza delle Primavere Arabe, poi, i petrostati centroasiatici hanno attirato l'interesse delle economie energivore dell'Asia Orientale, nonostante l'influenza di Mosca, le prospettive d'instabilità politica e il difficile accesso al mare degli oleodotti provenienti da quell'area. Il carattere autoritario dei governi locali rappresenta, infine, una sfida aggiuntiva per la diplomazia coreana, che dovrà trovare un compromesso tra la necessità di sostenere tali attori e il rischio di legittimare regimi discutibili sotto il profilo etico e politico¹⁷. Una soluzione efficace potrebbe essere rintracciata nella forte enfasi su una cooperazione che promuova temi meno controversi di quelli che riguardano la democratizzazione dell'area, come scambi culturali e *people-to-people*.

¹⁷ S. MIYAMOTO, *South Korea's Energy Diplomacy Towards Central Asia*, in "SAIS U.S.-Korea Yearbook 2009", Washington D.C., U.S.-Korea Institute at SAIS, pp. 45-56.

4. *Il nesso degli interessi strategici*

Qualunque analisi della regione centroasiatica risulterebbe incompleta senza una spiegazione del valore che l'area riveste per le potenze mondiali. L'espansione e l'influenza russe risalgono al XVIII secolo, quando Pietro il Grande inviò una spedizione commerciale armata nell'area. Tuttavia, il controllo completo della regione da parte di San Pietroburgo sarà sancito solo nel 1873. Anche dopo il collasso dell'Unione Sovietica e la proclamazione d'indipendenza delle repubbliche nel 1991, la Russia ha continuato a considerare tale area come un cuscinetto geostrategico cruciale contro le minacce esterne. La loro rilevanza strategica, nel contempo, ha tuttavia consentito ai paesi centroasiatici di individuare *partnership* esterne redditizie.

Uno degli sviluppi principali nella regione è stata la creazione dell'Organizzazione di Shanghai per la Cooperazione (SCO), sorta nel 2001 su impulso diplomatico cinese. Il crollo dell'URSS, infatti, fece sorgere nella *leadership* di Pechino il timore che analoghi movimenti secessionisti varcassero i confini occidentali dello Xinjiang, propagando verso est il "germe" indipendentista che stava ridisegnando l'Asia Centrale. Il substrato etnico e culturale che accomunava la popolazione dello Xinjiang alle cinque ex-repubbliche sovietiche amplificava poi le apprensioni dei politici cinesi. L'ampliamento e il consolidamento delle relazioni tra Pechino e gli attori dell'area, inoltre, avrebbe garantito l'accesso alle grandi risorse energetiche e minerarie della regione. Nel 1996, quindi, venne fondato il Gruppo di Shanghai (o Gruppo dei Cinque), suggellato con la firma del Trattato per il Rafforzamento dell'Appoggio Militare nelle Regioni di Confine da parte dei capi di Stato di Kazakistan, Repubblica Popolare Cinese, Kirghizistan, Tagikistan e Russia. Nel 2001 il Gruppo assunse la denominazione di SCO, dichiarandosi organizzazione intergovernativa di mutua sicurezza e cooperazione in materia economica, culturale e militare.

Benché i paesi centroasiatici mantengano una forte affinità con la Russia, essi sono anche inclini a sottrarsi alla sua ombra. Nonostante tale ambivalenza, tuttavia, la Federazione Russa ha profuso ingenti sforzi per recuperare una posizione egemonica nella regione, rinverdendo i legami bilaterali e mettendosi alla guida dei primi tentativi di istituzionalizzazione multilaterale in quello spazio politico. La riaffermazione del peso specifico russo ha quindi spinto la Corea a stringere forme di cooperazione ancora più profonde con Mosca, affinché esse

agiscano da “grimaldello” per la campagna di *engagement* implementata da Seoul. Allo stesso tempo, una Cina sempre più assertiva ed economicamente forte ha compiuto passi importanti nella regione. Pechino ha promosso relazioni su base bilaterale bypassando spesso la SCO, assurgendo così a principale interlocutore commerciale e prima fonte di investimenti stranieri per i paesi della regione. La bilancia commerciale ha fotografato in modo proporzionale tale ascesa, con un aumento da 1.52 miliardi nel 2001 a 16.98 miliardi nel 2011.

Malgrado l’influenza nella regione soddisfi gli obiettivi strategici e geopolitici cinesi, Pechino guarda a quest’area anche come uno strumento per favorire lo sviluppo nei confini occidentali dello Xinjiang, la più grande entità amministrativa cinese, ma anche una delle meno sviluppate. Per questo motivo i cinesi hanno cominciato, già dal 2009, la costruzione del gasdotto che connette il Turkmenistan (188 chilometri), l’Uzbekistan (530 chilometri) ed il Kazakhstan (1.300 chilometri) al reticolo cinese, snodandosi per un percorso totale che supera gli 8.000 chilometri. Un altro progetto guidato da Pechino è la ferrovia che dovrebbe connettere la Cina, il Kirgizstan e l’Uzbekistan, che fornirebbe gli strumenti per trasportare grandi quantità di beni attraverso una regione poco servita. Per i paesi centroasiatici, dunque, la Cina appare strumentale a ridurre la dipendenza da Mosca.

I crescenti investimenti cinesi suscitano comunque una certa diffidenza in queste aree, in ragione dello storico sfruttamento dell’Asia Centrale da parte degli imperi circostanti: questa, forse più di ogni altra, è la vera opportunità per una potenza come la Corea, priva di reTAGGI coloniali o imperiali e forte di un modello di sviluppo più accattivante rispetto a quelli russo e cinese. Rispetto a quelli cinesi, inoltre, gli investimenti di Seoul sono più attraenti: le aziende coreane offrono servizi più inclusivi, che connettono l’Asia Centrale ad altri mercati al di fuori della loro regione. Infine, l’impegno della Corea nella regione centroasiatica pone minori preoccupazioni all’Occidente, in particolare per Washington che, anzi, tende a considerare la presenza di Seoul nella regione come un fattore positivo, data la coincidenza di interessi strategici tra i due alleati. Le relazioni tra Washington e la regione centroasiatica, comunque, si mantengono complesse. Sebbene gli Stati Uniti abbiano ratificato degli accordi commerciali con i paesi centroasiatici, trattati di investimento sono in atto solo in Kazakhstan e Kirgizstan, e il commercio tra gli Stati Uniti e l’Asia Centrale rimane modesto. Le forme di assistenza allo sviluppo e gli investimenti dalla Corea sono perciò visti come un fattore sia di rafforzamento dell’indi-

pendenza degli Stati centroasiatici sia di contenimento dell'influenza russa e cinese.

Conclusioni

Sebbene la ragione alla base dell'impegno della Corea verso l'area centroasiatica vada ricercata nel tentativo di ridurre la dipendenza dal petrolio proveniente dal Medio Oriente, gli incentivi a legarsi alle ex repubbliche sovietiche sono aumentati anche in ragione delle pressioni da parte americana a inserire la Corea tra i paesi che applicano un regime sanzionatorio nei confronti dell'Iran il quale ha rappresentato a lungo una rilevante fonte di approvvigionamento per Seoul. Un secondo fattore che ha facilitato la cooperazione tra Corea e le repubbliche centroasiatiche riguarda la complementarità tra i rispettivi imperativi di sviluppo. I grandi conglomerati economico-produttivi coreani forniscono servizi e capitali nonché l'accesso ai mercati, oltre alla fornitura e al finanziamento di infrastrutture che possono aiutare queste economie ad uscire dall'isolamento¹⁸. In aggiunta, l'accresciuto *soft power* coreano è uno strumento efficace che consente di ritagliare intorno a Seoul una posizione di riguardo nell'intera regione.

La persistente fragilità economica, politica e sociale dell'area condiziona tuttavia le scelte di Seoul. Malgrado gli impressionanti tassi di crescita registrati negli ultimi anni, infatti, le repubbliche centroasiatiche sono assai vulnerabili a *shock* interni ed esterni, a causa delle intrinseche debolezze dei loro sistemi di *governance*. Nonostante le differenze tra paesi, potere e ricchezza restano in mano ad alcuni *clan*, creando un forte squilibrio distributivo. Povertà, mancanza di coesione sociale, crescenti tensioni etniche ed estremismo politico, uniti alla corruzione e all'influenza della criminalità organizzata, limitano le possibilità delle *leadership* di questi paesi di sfruttare a fondo il potenziale economico delle risorse naturali di cui dispongono.

Grazie alla loro collocazione geografica, tuttavia, il successo di questi attori è comunque tangibile e per questo la cooperazione multilaterale e transnazionale sarà essenziale al fine di incoraggiare uno sviluppo stabile e responsabile della regione. La Corea del Sud, in

¹⁸ A. EVANS, *South Korea's "New Silk Road" to Central Asia: Diplomacy and Business in the Context of Energy Security*, in "SAIS U.S.-Korea Yearbook 2012", Washington D.C., U.S.-Korea Institute at SAIS, pp. 67-81.

ragione del proprio profilo internazionale e del proprio sistema economico, è probabilmente in grado di ambire a una posizione di importanza centrale nell'area.

In questa prospettiva, dunque, vanno lette le strategie lanciate dalle ultime due amministrazioni coreane, le quali hanno mirato ad allargare le relazioni in materia di sicurezza valorizzando, cionondimeno, gli *assets* culturali del paese. L'aspirazione al ruolo di attore multidimensionale implica infatti responsabilità ulteriori rispetto alla mera promozione dello sviluppo economico, cioè quelle di *responsible stakeholder* nella gestione di sfide inedite in campo politico, economico, della sicurezza e della tutela ambientale. I prossimi sviluppi in Asia Centrale saranno, dunque, cruciali nel chiarire se la Corea riuscirà a ritagliarsi un duraturo spazio d'influenza, oppure se sarà costretta a soccombere dinanzi a un ritorno del tradizionale *partner* russo e al peso quantitativo dell'economia cinese.

Abstract - The article is aimed at exploring the recent rise of South Korea as a relevant actor within the post-Cold War "great game" in Central Asia. Drawing upon the aspiration to play a bridging role in the developing world – which is also consistent with its self-image of a dynamic middle power – Seoul has embarked on a multifaceted engagement campaign *vis-à-vis* the five Central Asia's republics, under the banner of the "Eurasia Initiative". Those efforts reflect the imperatives to diversify the sources of energy supplies and to open up new markets for South Korean private actors, also providing an interesting "testing ground" for Seoul's soft power tools. The first paragraph

describes the political context in which Korea's "global diplomacy" was framed, with a particular attention on the Lee Myung-bak and Park Geun-hye's administrations. The following part recalls the historical evolution of the bilateral ties between South Korea and, respectively, Uzbekistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Turkmenistan, since the formal establishment of diplomatic relations in 1992. Energy cooperation as the backbone of Seoul's rising interest towards the region is the core of the third section, while the final part highlights the geostrategic nexus that, still today, ignites an intense competition among great powers to gain a "place in the sun" in Central Asia.

LA COMPETIZIONE NAVALE NEL MAR CASPIO

di Marco Valigi* e Francesco Marino**

Introduzione

Il collasso dell'Unione Sovietica non solo ha posto fine a una fase peculiare delle relazioni tra Stati e portato al riassetto dei territori che si trovavano sotto il controllo di Mosca. Le spinte centrifughe presenti nell'area ex-sovietica hanno scatenato conflitti interetnici sanguinosi – e altrettanto infruttuosi sul piano militare – come le guerre tra Armenia e Azerbaigian per il controllo della porzione montagnosa del Karabakh e tra Georgia e Russia per l'indipendenza di Abcasia e Ossezia del Sud. La competizione per la ridefinizione degli equilibri di potere si è consumata in prevalenza nella dimensione terrestre; tuttavia l'intreccio di interessi economici e strategici ha portato al confronto tra attori tradizionali e neonate potenze d'area anche nel Mar Caspio.

A causa delle ingenti risorse energetiche presenti nei suoi fondali, il bacino del Caspio ha da sempre rivestito notevole importanza nella complessa geopolitica dell'area. Tuttavia, laddove durante la Guerra Fredda fra Mosca e Teheran esisteva un'intesa riguardo ai limiti delle acque territoriali, in seguito l'aumentato numero dei contendenti non ha permesso di raggiungere accordi analoghi con le neonate entità statuali. Durante l'ultimo decennio, dinnanzi a una situazione ambigua sul versante del diritto internazionale marittimo e alla crescente instabilità in Medio Oriente, i Paesi rivieraschi hanno poi incrementato i rispettivi bilanci militari con effetti evidenti anche in ambito navale.

* Università Roma Tre; ricercatore associato Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI); ** MA candidate King's College, London. A Marco Valigi sono da attribuirsi l'Introduzione, il paragrafo quattro e le conclusioni; a Francesco Marino i paragrafi uno, due e tre.

Lo sviluppo di nuove capacità militari nell'area del Caspio può essere letto in due differenti maniere. Una prima ipotesi è quella di interpretare tale fenomeno come funzionale a mettere in sicurezza le infrastrutture di estrazione e trasporto di idrocarburi da eventuali minacce terroristiche. Una seconda, più classica, tenderà invece a ricondurre quel processo a un tipico schema competitivo di lotta per il potere nel quale sono coinvolti Stati di differenti ordini di potenza: un attore sistemico come la Russia, una media potenza come l'Iran, una potenza regionale come il Kazakistan e, infine, un attore locale come l'Azerbaigian.

A fronte di questi due possibili scenari, l'articolo intende: *i*) ricostruire i fenomeni di riarmo navale che hanno caratterizzato l'area del Caspio; *ii*) analizzare i possibili scenari associati alla militarizzazione dell'area; *iii*) infine trarre delle conclusioni su come la stabilità di una delle aree strategicamente più rilevanti dal punto di vista energetico tenderà a influenzare gli equilibri internazionali del XXI secolo.

1. *Le forze navali nel Caspio durante la Guerra Fredda e gli anni Novanta*

Lo *status* legale del Caspio ha costituito una fattispecie singolare del diritto internazionale fino al termine della Guerra Fredda. Si trattava infatti di un regime speciale creato da Iran e Unione Sovietica, nel quale non si applicavano le regole generali del diritto internazionale sui confini marittimi¹. Il Mar Caspio divenne sostanzialmente un lago sovietico, controllato dalla Flottiglia del Caspio².

Unica sopravvissuta delle 12 flottiglie di mare, lago e fiume impiegate dalla Marina Sovietica durante la seconda guerra mondiale³, in epoca bipolare la Flottiglia del Caspio faceva parte della Marina Militare Sovietica, in qualità di componente minore rispetto alle quattro flotte (quella del Pacifico, quella del Nord, quella del Mar Nero e

¹ Tale situazione derivava da due trattati stipulati fra Mosca e Teheran: il "Trattato di Amicizia" siglato dall'Unione Sovietica e dall'allora Persia nel 1921 determinò gli assetti territoriali nell'area del Caspio per i settanta anni successivi, ovvero sino alla dissoluzione dell'URSS.

² Fu lo zar Pietro il Grande a istituire una presenza navale permanente nel Caspio sotto l'egida russa. Nel 1722 venne istituito il porto militare di Astrakhan, soppiantato poi da Baku nel 1867. L'attuale capitale azera, infatti, non soffriva di limitazioni d'accesso dovute al ghiaccio nelle stagioni più fredde.

³ N. POLMAR, *Guide to the Soviet Navy*, London, Arms and Armour Press, 1986, p.17.

quella del Baltico). Nonostante l'assenza di sbocchi in mare aperto, la Flottiglia del Caspio era comunque collegata al Mar Nero tramite il canale Volga-Don, il che permetteva il rapido trasferimento di navigli di dimensioni anche notevoli, come le cacciatorpediniere⁴. Durante la Guerra Fredda la sua funzione primaria era quella di pattugliamento – l'altra era l'addestramento delle forze marittime sovietiche⁵ – e non disponeva di forze aeree al suo servizio.

Al termine degli anni Ottanta, la Flottiglia del Caspio poteva contare su 5 fregate leggere della classe Riga, 25 pattugliatori, 25 navi dragamine, 13 unità navali da sbarco della classe Polnocny, altre 15 analoghe ma di dimensioni più ridotte e infine una decina di vascelli di supporto⁶. Negli anni immediatamente precedenti il collasso del regime comunista, il personale della Flottiglia del Caspio contava 4.000 effettivi, fra ufficiali e soldati semplici⁷. In un contesto circoscritto come il Caspio, d'altra parte, categorie navali che in altri teatri sarebbero risultate di minor rilievo – corvette, motosiluranti e motocanniere missilistiche – assumevano un ruolo di primo piano.

Prima del 1992 più del 80% delle unità navali che costituivano la Flottiglia del Caspio era stanziato nel porto di Baku, in territorio azero. Dei restanti vascelli e mezzi di supporto il 15% era in territorio russo, mentre il 5% era diviso fra il Kazakistan e il Turkmenistan, nelle rispettive basi navali di Bautino e Krasnovodsk⁸. Con il crollo dell'Unione Sovietica, però, l'equilibrio strategico nel Caspio sarebbe radicalmente mutato. La divisione effettiva della Flottiglia fra i quattro paesi rivieraschi sarebbe stata facilitata dalla scelta degli allora governi di Almaty e Ashgabat di concedere la propria quota di imbarcazioni a Mosca⁹. Accordi successivi avrebbero poi stabilito che il

⁴ N. POLMAR, *Guide to the Soviet Navy*, cit., p. 23.

⁵ S. BREYER, N. POLMAR, *Guide to the Soviet Navy, 2nd Edition*, Annapolis, Naval Institute Press, 1977, p. 17.

⁶ Si veda THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Soviet Union*, 1985, p. 23 e THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Soviet Union*, 1990, p. 42.

⁷ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Soviet Union*, 1990, p. 23.

⁸ S. MAIN, *The Bear, the Peacock, the Eagle, the Sturgeon and the Black, Black Oil: Contemporary Regional Power Politics in the Caspian Sea*, Conflict Studies Research Centre, Caucasus Series 05/67, Dicembre 2005, p. 22.

⁹ A. GARIBOV, *Caspian Build-Up: Militarization and Arms Race*, in M. VALIGI (ed.), "Caspian Security Issues: Conflicts, Cooperation And Energy Supplies", Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2014, p. 88.

30% della Flottiglia fosse trasferito all'Azerbaijan e il restante 70% rimanesse sotto il controllo russo. La principale base russa sul Caspio sarebbe quindi tornata a essere Astrakhan. Il Cremlino, infatti, aveva lasciato al governo di Baku quasi tutte le sue infrastrutture militari, compresi i depositi di munizioni. Con un sistema economico ormai in pezzi, Mosca si trovava con una flotta obsoleta, complessivamente esigua e quasi del tutto priva di infrastrutture navali.

Benché nel corso degli anni Novanta il Kazakhstan e il Turkmenistan si siano affidati alla garanzia russa, entrambi si erano dati l'obiettivo di costituire delle marine militari autonome¹⁰. L'Azerbaijan, invece, disponeva già di una decina di navi; il governo di Baku avrebbe in seguito incrementato il proprio naviglio arrivando a contare alla fine del decennio una corvetta della classe Petya, 2 motocannoniere missilistiche, 7 pattugliatori e 5 dragamine, oltre a diversi mezzi anfibi e di supporto¹¹. Di fronte al vuoto lasciato dalla dissoluzione delle forze navali sovietiche, infine, l'Iran iniziò a proiettare più esplicitamente i propri interessi nel bacino. L'emergere di un differente *status* giuridico nel Mar Caspio, del resto, poneva i presupposti perché Teheran sviluppasse una base navale a Bandar-e-Anzali, il suo principale porto commerciale nell'area¹².

2. *Gli sviluppi contemporanei*

In termini fattuali, il fenomeno di riarmo navale nel Mar Caspio – se effettivamente è lecito definirlo come tale – ha preso forma solo durante l'ultimo decennio. Dal 2004 al 2013, infatti, la Russia ha aumentato del 108% le proprie spese militari (a fronte di una crescita del PIL pari al 39%); il Kazakhstan del 248% (crescita PIL pari al 79%), l'Azerbaijan del 493% (crescita PIL pari al 186%)¹³.

¹⁰ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance*, 1996, pp. 162-168. Nel 1996 la Russia e il Kazakhstan siglarono degli accordi militari di cooperazione, che includevano anche il supporto di Mosca nella creazione di una marina kazaka. Si veda J. DALY, "Analysis: Kazakhstan rules oceans", in *Energy Daily*, 19 febbraio 2008.

¹¹ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999*, p. 81.

¹² M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, in "China and Eurasia Forum Quarterly", Volume 7, n. 2, 2009, p. 25.

¹³ S. PERLO-FREEMAN, C. SOLMIRANO, *Trends In World Military Expenditure*, 2013, Stockholm, SIPRI, 2014, p. 6.

Dopo che Vladimir Putin ha definito il Caspio una regione strategica per gli interessi nazionali, infatti, la flotta russa è stata modernizzata e ampliata. Alcuni vascelli sono stati trasferiti dalla flotta del Baltico già con qualche decennio di servizio a carico¹⁴; ciò nonostante, potendo contare su decine di navi, differenti per dimensioni e funzione, essa costituisce comunque la marina più potente tra quelle dei paesi rivieraschi¹⁵. La sua punta di diamante è rappresentata da due fregate leggere multiruolo di classe Gepard, l'ammiraglia *Tatarstan*, entrata in servizio nel 2002, e la più recente *Dagestan*, del 2011¹⁶. Mosca, inoltre, può contare su 6 navi corvetta di recentissima acquisizione – tre di classe Buyan e due di classe Buyan-M, la *Grad-Sviyazhsk* e la *Uglich* – le quali, impiegando tecnologia *stealth*, sono anche in grado di sfuggire al controllo radar¹⁷. Completano il quadro delle forze navali del Cremlino 5 navi dragamine costiere, 11 navi d'assalto anfibio e 2 cacciamine¹⁸. Entro il 2020, inoltre, sedici nuove imbarcazioni dovrebbero entrare in servizio, a riprova di un *trend* di modernizzazione piuttosto evidente¹⁹.

Per quanto concerne l'Azerbaijan, nonostante disponesse dei porti di Astara, Lenkoran, Sangachal e Sumgait, la flotta è stata quasi totalmente stanziata a Baku. Il Paese ha scelto infatti di modernizzare le infrastrutture ereditate dall'epoca sovietica²⁰ piuttosto che costruirne di nuove. Allo stesso modo, la gran parte dei vascelli risalgono agli anni Novanta²¹. A queste imbarcazioni si sono successivamente

¹⁴ S. PERLO-FREEMAN, C. SOLMIRANO, *Trends In World Military Expenditure*, cit., p. 24.

¹⁵ Molto interessante è il punto di vista di Mikhail Barabanov, che considera "inutile" l'esistenza della Flotta del Caspio, vista la debolezza delle altre marine militari regionali e l'assenza di minacce tali da giustificare l'impiego di una forza navale come quella dispiegata dalla Russia. Mosca potrebbe inoltre inviare vascelli nel Caspio sia dalla flotta del Mar Nero che da quelle del Baltico e quella Settentrionale. Si veda M. BARABANOV, *A New Fleet For Russia – An Independent Vision*, in "The Journal of Slavic Military Studies", Vol. 24, n. 1, p. 84.

¹⁶ IHS, *Jane's World Navies, Russia*, 31 Ottobre 2014.

¹⁷ Si consulti il sito: http://en.ria.ru/military_news/20140430/189489195/2-New-Missile-Corvettes-to-Join-Russias-Caspian-Flotilla.html.

¹⁸ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Russia and Eurasia*, 2014, p.189.

¹⁹ J. KUCERA, *The Great Caspian Arms Race*, in "Foreign Policy", 22 Giugno 2012, sul sito: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/06/22/the_great_caspian_arms_race.

²⁰ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p.26.

²¹ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit.

aggiunti alcuni mezzi di pattugliamento donati dagli Stati Uniti²², i quali, garantendo armamenti e addestramento, hanno anche aiutato la marina azera a portare a termine nel 2012 un'esercitazione tattica volta a proteggere i giacimenti e le infrastrutture energetici²³. La flotta azera è attualmente composta da 8 navi da pattugliamento, compresa una corvetta della classe Petya II, modernizzata con il supporto statunitense e turco, 4 navi dragamine costiere, 6 vascelli d'assalto anfibio e 5 mezzi per la logistica e il supporto navale²⁴. Entro il 2020, infine, dovrebbe concludersi il programma di potenziamento navale e di nazionalizzazione delle tecnologie, il cui scopo è il dispiegamento di nuovo naviglio prodotto nei cantieri azerbaigiani²⁵.

Dopo aver rinunciato alla quota di vascelli derivante dallo smembramento della Flottiglia del Caspio, nella seconda metà degli anni Novanta il Kazakhstan ha preferito sottrarsi alla garanzia russa, avviando un proprio programma di sviluppo navale. Nessuno dei cinque porti del paese (Aktau, Atyrau, Kuryk, Bautino e Sogandyk) era stato dotato di infrastrutture navali in epoca sovietica. Di fatto, quindi, sarebbe stato istituito un nuovo ramo delle forze armate. Nel 2003, Nursultan Nazarbaev annunciò la creazione della Marina Militare kazaka con l'obiettivo di schierare una moderna flotta entro il 2015²⁶. Per raggiungere questo traguardo il governo di Astana²⁷ ha incrementato progressivamente la spesa in quel settore, istituendo una Direzione per le forze navali con lo scopo di centralizzare l'amministrazione della flotta²⁸. Gli sviluppi più interessanti riguardano la costruzione di infrastrutture navali nelle zone portuali di Aktau, Kuryk e Bautino, al fine di ospitare vascelli di varie dimensioni. Al momento, la marina del Kazakhstan può contare su un personale di 3.000 unità, 17 vascelli ad armamento leggero, la maggioranza dei quali per il pattugliamen-

²² *The Azerbaijan Navy in the Caspian arms race*, in "Window on Heartland", 31 Maggio 2012, sul sito: <http://windowonheartland.blogspot.co.uk/2012/05/azerbaijan-navy-in-caspian-arms-race.html>.

²³ *The Azerbaijan Navy in the Caspian arms race*, in "Window on Heartland", cit.

²⁴ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Russia and Eurasia*, 2014, p. 172.

²⁵ N. ORUJOVA, *Azerbaijan to build warships in 2014*, sul sito: <http://www.azernews.az/azerbaijan/61533.html>.

²⁶ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 27.

²⁷ La capitale del paese centrasiatco venne spostata da Almaty ad Astana nel 1997.

²⁸ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 27.

to costiero, e una nave di supporto²⁹. Fra le imbarcazioni adibite al pattugliamento spiccano 3 corvette della classe Kazakhstan, il primo naviglio prodotto nel cantiere Zenit ad Uralsk³⁰. Quanto al Turkmenistan, la Marina Militare conta un personale di circa 500 unità e 19 vascelli da pattugliamento costiero³¹. Sul piano infrastrutturale, però, pur disponendo di tre porti (Bekdash, Turkmenbashi e Cheleken), il Paese è ancora poco attrezzato. Oltre a essere quella di più recente creazione, sino a poco tempo fa quella turkmena era considerata la più debole tra le marine della regione. Alcune acquisizioni recenti, tuttavia, hanno destato l'interesse di analisti come Joshua Kucera, il quale è arrivato addirittura a sostenere che, nell'imminente futuro, la marina di Ashgabat potrebbe risultare seconda solo a quella russa³². Due elementi paiono condurre lo studioso a tale conclusione. In primo luogo, l'acquisizione di 2 corvette della classe Molniya, o Tarantul (progetto 1241.8), armate con 16 missili Uran-E, a cui potrebbe aggiungersi una coppia di vascelli della stessa classe³³. Secondariamente, l'interesse da parte dei vertici della marina turkmena ad accedere a tecnologie statunitensi attraverso l'iniziativa *Excess Defense Articles* (EDA)³⁴.

Infine, benché il Paese abbia maggiori interessi nel Golfo Persico, l'Iran vanta comunque una delle flotte meglio equipaggiate del Caspio. Terminati i lavori di potenziamento della base di Bandar-e-Anzali, alla fine degli anni Novanta sono state installate nuove infrastrutture militari nei porti di Anzali, Nowshahr, Bandar-e-Torkman e Babolsar. Nel 2013 l'Iran ha annunciato il dispiegamento del cacciatorpediniere (secondo gli analisti occidentali una fregata leggera³⁵) *Jamaran-2* il quale, con un dislocamento di circa 1.200 tonnellate, rappresenta il

²⁹ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Russia and Eurasia*, cit., p. 177.

³⁰ IHS, *Jane's World Navies, Kazakhstan*, 10 Settembre 2014.

³¹ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance: Russia and Eurasia*, cit., p. 194.

³² J. KUCERA, *Turkmenistan: Ashgabat Quietly Builds Up Caspian Military Might*, 5 Luglio 2012, sul sito: <http://www.eurasianet.org/node/65633>. Si veda anche IHS, *Jane's World Navies, Turkmenistan*, 15 Aprile 2014.

³³ Le corvette Tarantul, prodotte dalla Russia, sono navi ad armamento pesante, un fattore che potrebbe incidere notevolmente nei futuri equilibri strategici del Caspio.

³⁴ J. KUCERA, *Turkmenistan: Ashgabat Quietly Builds Up Caspian Military Might*, 5 Luglio 2012, cit.

³⁵ J. KUCERA, *The Great Caspian Arms Race*, in "Foreign Policy", 22 Giugno 2012.

vascello più grande della flotta iraniana del Caspio³⁶. Altre navi da pattugliamento, fra cui i vascelli Peykan, Joshan e Derafsh, sono stanziati a Bandar-e-Anzali, per un totale di circa 10 unità³⁷. Pare inoltre che il Paese stia sviluppando 75 navi missilistiche di classe Peykaap II, probabilmente destinate alla flotta del Golfo Persico, ma comunque trasportabili via terra fino al Caspio³⁸. Analogamente, un cospicuo numero di vascelli leggeri, mezzi anfibi e unità sottomarine possono spostarsi dal Golfo verso le basi marittime settentrionali, unendosi alle forze navali già presenti nell'area³⁹. Da un punto di vista operativo, una peculiarità della flotta iraniana è il comando, il quale è in capo a due corpi separati: la Quarta forza navale e il Comando navale del corpo delle Guardie della Rivoluzione Islamica, entrambi dislocati nel porto di Anzali⁴⁰. Non diversamente dagli altri Paesi rivieraschi, lo sviluppo delle capacità navali iraniane si lega alla crescita delle attività commerciali nell'area e alla necessità di dispiegare una forza adeguata ad affrontare eventuali minacce al largo delle coste del Caspio.

Tabella 1 - *Dislocamento vascelli nell'area del Caspio (2014)*

<i>Stato</i>	<i>Navi da Pattugliamento (Fregate/Corvette)</i>	<i>Dragamine</i>	<i>Navi da Assalto Anfibio</i>	<i>Navi da Supporto</i>
Russia	8 (2/6)	5	11	16*
Azerbaijan	8	4	6	5
Kazakhstan	17 (-/3)	-	-	1
Turkmenistan	19	-	-	-
Iran	10 (1/6) **	1***	N.P.	N.P.

* *Da completare entro il 2020.*

** *Non esistono dati precisi sul numero esatto di vascelli iraniani dislocati nel Caspio; si considera inoltre plausibile l'utilizzo di unità attualmente di base nel Golfo Persico.*

*** *Utilizzato per l'addestramento delle truppe.*

³⁶ Armato con sistemi di difesa antiaerea, antinave e antisommergibile, lo *Jamaran-2* è in grado di ospitare un elicottero d'attacco. Si veda, A. VALIYEV, *New wave of militarization in the Caspian*, in "Eurasia Daily Monitor", Vol. 10, n. 61, 2 aprile 2013, http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=40680#.VFo70VPz0wg.

³⁷ IHS, *Jane's World Navies, Iran*, 16 Gennaio 2014.

³⁸ J. KUCERA, *Arms Race on the Caspian?*, in "The Diplomat", 31 Agosto 2010, sul sito: <http://thediplomat.com/2010/08/arms-race-on-the-caspian>.

³⁹ A. GARIBOV, *Caspian Build-Up: Militarization and Arms Race*, cit., p. 95.

⁴⁰ A. GARIBOV, *Caspian Build-Up: Militarization and Arms Race*, cit., p. 95.

3. Iniziative multilaterali e interessi delle grandi potenze

Stati Uniti e NATO considerano il Mar Caspio un'area d'interesse strategico per l'Occidente. Anzitutto, la presenza di Russia e Iran tende a creare un clima di instabilità nel medio-lungo termine, il che implica la necessità di intervenire a garanzia di Baku e Astana in caso di minacce da parte di Mosca e Teheran. In secondo luogo, all'esigenza di mettere in sicurezza le attività delle compagnie proliferi occidentali che operano in Azerbaigian e Kazakhstan si collega quella di monitorare le rotte energetiche nell'area nevralgica collocata tra Turchia Orientale, Caucaso, Mar Nero e Mar Caspio⁴¹.

Di fronte al rafforzamento della flotta russa del Caspio, nel 2003 Washington ha risposto lanciando la *Caspian Guard Initiative*, un programma focalizzato sull'addestramento di forze speciali di polizia dei paesi dell'area. Benché la funzione primaria della *Caspian Guard* fosse l'anti-terrorismo, tale iniziativa avrebbe consentito di istituire anche un sistema integrato di controllo dei confini terrestri, aerei e marini. Pur venendo indirizzata anche al Kazakhstan, l'iniziativa riceverà una piena adesione solo da parte dell'Azerbaigian. A Baku, infatti, sono stati installati una stazione radar tecnologicamente avanzata e un centro di *command-and-control*. Lo US European Command (EUCOM), che dirige la *Caspian Guard*, ha invece curato l'addestramento delle truppe azere nella difesa delle infrastrutture petrolifere. Per quanto riguarda il Kazakhstan, invece, Astana ha seguito un approccio di profilo basso, per timore, probabilmente, di una reazione russa⁴². Al momento, dunque, l'iniziativa ha solo rafforzato i legami fra Azerbaigian e Stati Uniti.

La risposta del Cremlino alla *Caspian Guard* è arrivata nell'ottobre 2005 con la proposta di istituire una forza militare comune, la CASFOR. Ufficialmente destinata alla creazione di una flotta condivisa per il pattugliamento del Caspio in risposta a possibili minacce transnazionali, l'iniziativa è stata vista dal Kazakhstan e dal Turkmenistan come lo strumento di Mosca per controllare e limitare i rispettivi sviluppi navali. Astana e Ashgabat, dunque, hanno reagito freddamente. Il Kazakhstan si è detto interessato alla creazione di un sistema di monitoraggio regionale e a partecipare alle attività dell'Organizzazione del Trattato di

⁴¹ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 29.

⁴² M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 30.

Sicurezza Collettiva⁴³. Tuttavia non intende mettere in discussione lo sviluppo autonomo della propria forza navale⁴⁴. Il Turkmenistan, per contro, ha adottato da anni una politica di sostanziale neutralità regionale, perciò difficilmente potrà essere disponibile a svolgere operazioni di pattugliamento sotto la guida di Mosca⁴⁵. In ultima istanza, la CASFOR pare dunque destinata a rimanere una manifestazione simbolica della volontà russa di ribadire il proprio ruolo di struttura di potere nel Caspio⁴⁶.

Dato il numero limitato di attori presenti nella regione e la disparità incalcolabile di risorse tra potenze locali e Paesi quali la Russia e gli Stati Uniti, i fenomeni di aggregazione presenti nel Caspio possono essere definiti come multilateralismo formale o relazioni di dominio/garanzia sotto mentite spoglie. L'asimmetria sostanziale in termini di potere e di interessi che caratterizza le relazioni tra queste categorie di Stati, infatti, costituisce un limite strutturale notevole allo sviluppo di alcune pratiche tipiche delle strutture multilaterali, come il coordinamento orizzontale tra le parti, la tendenza all'accomodamento e la preponderanza di meccanismi decisionali improntati alla concertazione. A dispetto della narrativa che ne ha accompagnato il lancio e della veste formale, tanto la *Caspian Guard Initiative* quanto la CASFOR rispecchiano dinamiche di potenza tradizionali, caratterizzate dal dominio/garanzia da parte di un attore preponderante. Questo, a sua volta, spiegherebbe il riarmo navale attualmente in corso come l'effetto di dinamiche competitive, oppure delle logiche che tipicamente connotano il versante interno delle alleanze.

4. *Minacce e scenari*

La minaccia terroristica costituisce il principale stimolo per la costruzione di forze navali nel Caspio. L'interesse di tutti i paesi riviera-

⁴³ L'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva è un'alleanza difensiva creata nel 1992 da sei nazioni appartenenti alla CSI, Comunità degli Stati Indipendenti. Attualmente comprende come paesi membri la Russia, l'Armenia, la Bielorussia, il Kazakistan, il Kirgizstan e il Tajikistan.

⁴⁴ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 34.

⁴⁵ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 33.

⁴⁶ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 33.

schi è prevenire i rischi derivanti da eventuali azioni terroristiche volte a danneggiare le infrastrutture di estrazione e trasporto degli idrocarburi. Di fatto, gli Stati affacciati sul Caspio perseguono missioni di pattugliamento e controllo indipendenti, anche se nell'estate 2011 sono state effettuate alcune esercitazioni congiunte, come quella tra Russia e Kazakhstan. In generale, le iniziative promosse da Washington e Mosca sono state minate dalle complicate relazioni diplomatiche nell'area. La *Caspian Guard Initiative*, in particolare, è stata penalizzata dal disimpegno statunitense in Asia Centrale a favore di altre aree, come l'Asia-Pacifico (*Pivot to Asia*), oltre che dall'inevitabile attenzione posta sul Medio Oriente in seguito agli eventi della Primavera Araba. Nikolas Gvosdev denuncia in tal senso l'accantonamento delle dottrine della geopolitica da parte dei *policy makers* di Washington, il che ha relegato l'*heartland* eurasiatico a un ruolo secondario nei calcoli strategici statunitensi. La politica estera americana sarebbe insomma costretta a scegliere alcune regioni cosiddette prioritarie, facendo così delle scelte improntate al *selective engagement*⁴⁷. Come ha evidenziato Stephen Blank, l'amministrazione Obama non ha fissato una *policy* per quest'area⁴⁸ e, in nome del contenimento dei costi, ha deciso addirittura di rinunciare a certe cariche nella diplomazia energetica regionale⁴⁹.

⁴⁷ N. GVOSDEV, *For U.S., Keeping Ukraine on Side No Longer a Vital Interest*, in "World Politics Review", Dicembre 2013. In questo contesto non bisogna sottovalutare nemmeno l'influenza delle *lobby* di potere sulle decisioni di politica estera, come nel caso di Matthew Bryza. Diplomatico con grande conoscenza dell'area post-Sovietica, nel 2010 Bryza era stato nominato da Obama ambasciatore a Baku: questo suscitò le proteste veementi dei gruppi di pressione armeno-americani, in particolare dell'ANCA (*Armenian National Committee of America*), che portarono al prematuro ritorno di Bryza negli Stati Uniti. Come alcuni analisti hanno sintetizzato, il caso di Matthew Bryza rappresenta un esempio di come gli interessi nazionali degli Stati Uniti vengano fortemente condizionati e limitati dal potere dei gruppi di pressione. Cfr. F. HIATT, *Special interests blocking Bryza's appointment*, in "The Washington Post", 18 dicembre 2011.

⁴⁸ S. BLANK, *From Eurasia with Love, American Foreign Policy Interests*, in "The Journal of the National Committee on American Foreign Policy", Vol. 36, n. 3, 2014, p. 169.

⁴⁹ S. BLANK, *From Eurasia with Love, American Foreign Policy Interests*, in "The Journal of the National Committee on American Foreign Policy", cit. In tale contesto è interessante notare come in precedenza, all'inizio degli anni Duemila, l'impegno statunitense veniva sottolineato con foga dagli analisti: si veda J. H. KALICKI, D. L. GOLDWYN, *Energy & Security. Toward a New Foreign Policy Strategy*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2005, pp. 139-140.

Nel caso del CASFOR, invece, la collaborazione fra i Paesi rivieraschi è passata in secondo piano rispetto ai timori di un ritorno del dominio di Mosca nel controllo del Caspio. La minaccia terroristica sembra comunque in grado di spingere i governi a trovare forme di cooperazione flessibili e a integrare le funzionalità operative delle rispettive flotte, pur in assenza di accordi formali tra le parti. Fatta eccezione per l'Iran, i vascelli degli altri Paesi provengono dai cantieri navali sovietici o russi. L'interoperabilità e la possibilità di sviluppare un sistema di condivisione delle informazioni in chiave antiterrorismo sono perciò assai elevate. La messa in sicurezza dei giacimenti energetici e delle infrastrutture relative sembrerebbe dunque prioritaria. Trattandosi di petro-Stati, o comunque di sistemi dove lo sfruttamento delle risorse energetiche svolge un ruolo economico trainante, la propensione alla cooperazione in questo ambito è infatti cruciale sia per poter essere presenti su mercati occidentali, sia per attrarre gli investimenti delle compagnie petrolifere internazionali il cui *know-how*, soprattutto nelle fasi di esplorazione, continua a essere indispensabile.

Se la presenza di giacimenti energetici nel Caspio potrebbe rivelarsi l'elemento chiave in vista del consolidamento di certe dinamiche cooperative, tuttavia non si può neppure sottovalutare l'impatto di tali risorse sulle dispute territoriali nell'area. La questione del regime giuridico del Caspio, d'altra parte, evoca lo spettro del *security dilemma* e la presenza dei giacimenti petroliferi spinge gli Stati rivieraschi verso posizioni di fermezza di fronte ai tentativi sinora messi in atto per porre fine alle dispute.

Per quanto concerne la dinamica del *security dilemma*, essa è collegata alle relazioni bilaterali fra i Paesi dell'area e al tipo di alleanze militari più o meno informali che si sono create negli ultimi due decenni. Se il dato quantitativo vede la Russia come potenza militare e politica principale, l'Iran come media potenza e gli altri tre Stati con limitata capacità di incidere sull'architettura di sicurezza del Caspio, un'analisi più dettagliata degli intrecci economici e diplomatici rivela un quadro più complesso. L'Azerbaijan vanta un legame con Washington e in qualche misura ne rappresenta gli interessi nell'area. Il Kazakhstan e il Turkmenistan hanno un ruolo differente, più improntato alla neutralità e alla diffidenza verso le grandi potenze. Tuttavia, proprio in ragione di tale non-allineamento iniziale, questi Paesi potrebbero schierarsi da una parte o da un'altra in caso di conflitto.

John Herz, il primo ad aver definito il concetto di *security dilemma* agli albori della Guerra Fredda, ha evidenziato come in un contesto

anarchico il dilemma della sicurezza si manifesta nei rapporti fra Stati. Preoccupato dall'idea di essere attaccato dai rivali, uno Stato acquisisce maggiori capacità militari in modo da sfuggire alla minaccia altrui. Tale azione, tuttavia, innesca una nuova situazione di insicurezza e il rivale, il quale a sua volta si sente minacciato, reagisce alimentando così un circolo vizioso di corsa agli armamenti⁵⁰. In seguito, Robert Jervis ha ripreso il concetto di *security dilemma*, integrandolo e inserendolo in una struttura teorica affine al realismo strutturale. Essenziali nella lettura di Jervis sono infatti i concetti di *offense-defence balance* e *offense-defence differentiation*, dai quali dipende la variazione della dinamica di *security dilemma* nello spazio e nel tempo⁵¹.

Il cosiddetto equilibrio fra guerra offensiva e difensiva, o *offense-defence balance*, interviene sulla percezione degli Stati riguardo ai vantaggi legati all'aggressione, e alle politiche offensive e difensive approntate di conseguenza. Quando chi attacca ha un vantaggio, la distruzione dell'esercito avversario e la conseguente presa del suo territorio è più semplice rispetto alla difesa di quel territorio. Viceversa, qualora la difesa si trovasse avvantaggiata, sarà più facile proteggere e mantenere la propria posizione rispetto a chi cerca di avanzare, distruggere e prendere possesso di un territorio⁵². Nel caso sia possibile creare rapidamente un sistema difensivo efficace, chi attacca può mantenere con relativa facilità il territorio acquisito in una vittoria iniziale⁵³. Come osserva Jervis, il *security dilemma* raggiunge la massima intensità quando, a causa del contesto internazionale, strategico e delle tecnologie militari, la sicurezza nazionale può essere raggiunta solo per mezzo dell'espansione. In questo caso, gli Stati propensi allo *status quo* si trovano costretti ad agire da aggressori, anche se l'espansione non è fra i loro obiettivi. Al contrario, quando è in vantaggio la difesa, questi Paesi possono incrementare la propria sicurezza senza dover assumere un atteggiamento aggressivo nei confronti degli altri Stati⁵⁴. Di fatto, se la postura difensiva presenta maggiori vantaggi rispetto a quella offensiva e le parti in causa hanno un potenziale eco-

⁵⁰ J. H. HERZ, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, in "World Politics", Vol. 2, n. 2, Gennaio 1950, p.157.

⁵¹ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, in "World Politics", Vol. 30, n. 2, Gennaio 1978. pp.186-187.

⁵² R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 187.

⁵³ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 187.

⁵⁴ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 187.

nomico-militare simile, le potenze conservatrici non dovranno temere il *security dilemma* e saranno incentivate alla cooperazione⁵⁵.

L'*offense-defence differentiation*, invece, prevede la possibilità di doppio utilizzo in chiave sia offensiva sia difensiva dei sistemi d'armamento. Qualora un'arma utilizzata per migliorare la protezione nazionale non costituisca uno strumento di espansione, il *security dilemma* sarà eliminato⁵⁶. Inoltre, l'elemento funzionale presente nella differenziazione permette di capire quali Stati sono revisionisti e quali no. Diversamente, una nazione che tentasse di aumentare la propria sicurezza minerà la capacità di difesa dell'avversario. Tenendo conto di queste premesse, la dinamica di corsa agli armamenti nel Mar Caspio può essere letta sia nell'ottica di *offence-defence balance* che in quella di *offence-defence differentiation*.

Nell'ottica dell'*offence-defence balance* è piuttosto chiaro come nel Caspio nessuno Stato abbia obiettivi esplicitamente espansionistici. La Russia, la principale potenza dell'area, intende esercitare la propria influenza storica. Tuttavia, Mosca è consapevole che le risorse energetiche presenti nel bacino attirano l'attenzione di attori esterni: Stati Uniti, paesi europei e Cina, soprattutto. Una qualche manovra offensiva nei confronti degli altri paesi dell'area parrebbe quindi da escludere. Al contempo, la presenza della flotta iraniana – meno rilevante di quella russa, ma comunque preponderante rispetto a quelle azera, turkmena e kazaka – impedisce di interpretare le relazioni tra gli Stati rivieraschi in un'ottica di equilibrio di forze. Benché gli attori sulla scena tendano a rispettare lo *status quo*, lo squilibrio nei rispettivi potenziali rende il *security dilemma* ineliminabile e ciò condiziona negativamente il sistema regionale di incentivi alla cooperazione.

Guardando invece al caso del Mar Caspio nell'ottica dell'*offence-defence differentiation*, la situazione risulta più opaca. A una prima analisi, il naviglio operativo presso i diversi attori dell'area parrebbe evidenziare una tendenza difensiva, connotando quei Paesi come fautori dello *status quo*. Sino a qualche tempo fa, le caratteristiche dei vascelli dispiegati nel Caspio erano infatti coerenti con funzioni di pattugliamento o limitatamente offensive. Per contro, le nuove fregate e corvette schierate negli ultimi anni, molte delle quali armate con

⁵⁵ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 187.

⁵⁶ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 199. Lo Stato in questione, infatti, potrà incrementare le proprie capacità difensive senza allarmare le altre nazioni.

missili anti-nave *Uran-E*, sono adeguate anche per operazioni d'attacco contro altri vascelli. La differenziazione tra equipaggiamenti offensivi e difensivi appare sfumata. Inoltre, l'eterogeneità nelle dimensioni delle flotte spinge le tre potenze più deboli a potenziare e aumentare il naviglio nel tentativo di ridurre il vantaggio competitivo della Russia e dell'Iran. Rispetto ai quattro scenari descritti da Jervis, incrociando le variabili del "bilanciamento" e della "differenziazione"⁵⁷, quello che attiene più direttamente alla nostra analisi è la combinazione vantaggio difensivo/differenziazione dei sistemi d'arma, ovvero quello maggiormente sicuro. Quelle che a oggi potrebbero apparire come scelte aggressive, come l'espansione delle flotte e degli armamenti, sono parimenti interpretabili alla luce di un generale – e inevitabile, vista l'obsolescenza di certo naviglio ereditato dalla Guerra fredda – processo di ammodernamento nel quale l'aumento quantitativo dei sistemi d'arma costituisce la premessa necessaria per la successiva differenziazione di cui parla Jervis. In questo caso, qualunque incremento della capacità militare di uno Stato aumenterà perciò la sicurezza di tale paese più di quanto non riduca quella dei potenziali rivali⁵⁸. Se ad aumentare sono infatti le capacità difensive di tutti gli attori coinvolti, sarà interessante comprendere gli effetti che tale dinamica produrrà sulla cooperazione regionale tra gli Stati rivieraschi.

Benché lo scenario descritto costituisca il sostrato ideale perché si inneschi una dinamica di *security dilemma*, portando verso la corsa agli armamenti, la spirale di rafforzamento militare innescatasi nell'ultimo decennio va comunque letta anche alla luce delle economie degli Stati rivieraschi. Il *boom* economico dovuto alle esportazioni energetiche ha da un lato finanziato e rafforzato la corsa agli armamenti, dall'altro, però, l'ha resa indispensabile come strumento di protezione sia degli investimenti effettuati sui giacimenti sia dei proventi futuri derivanti dal loro sfruttamento. In questo quadro lo sviluppo di rinnovate forze navali nella regione può essere letto come un fine non meno che come un mezzo nelle politiche estere dei Paesi dell'area. In rapporto alla controversia giuridica che tuttora grava sul bacino del Caspio, l'acquisizione di adeguate capacità navali rappresenta indubbiamente lo scopo della strategia nazionale dei diversi Stati. Per contro, per quanto concerne la protezione di certe infrastrutture salienti da eventuali minacce esterne (sabotaggi/attacchi da parte di Stati terzi o di attori

⁵⁷ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 211.

⁵⁸ R. JERVIS, *Cooperation Under the Security Dilemma*, cit., p. 212.

non-statali) una solida Marina militare costruisce uno strumento dal quale nessuno dei cinque Paesi in questione potrebbe prescindere ove intendesse garantire le proprie rendite energetiche.

Conclusioni

Se il quadro analitico delineato offre un'indicazione dell'andamento delle politiche navali in corso nel Caspio, per trarre delle conclusioni in merito ai loro possibili effetti è opportuno istituire un nesso chiaro tra quelle stesse politiche e lo spazio fisico nel quale sono implementate.

Benché i dati relativi alla spesa per il riarmo navale – si pensi, nel caso azero, alla crescita degli investimenti di oltre il 400% – possano apparire allarmanti, non va dimenticato che le marine dei paesi rivieraschi erano obsolete o assenti e che nel Caspio sussistono comunque elementi in grado di contenere le spinte al conflitto. La tesi di Marlène Laruelle e Sébastien Peyrouse, secondo la quale gli Stati rivieraschi hanno modificato le proprie posizioni riguardo lo *status* giuridico del Mar Caspio e la militarizzazione delle sue acque al fine di mettere in sicurezza le risorse energetiche, pare convincente⁵⁹. Investimenti in ambito militare come quelli citati nel caso di Baku, infatti, assumono un significato differente. Quanto più il benessere e la posizione internazionale di questi Stati dipendono dalla stabilità dell'estrazione e dell'esportazione di idrocarburi, tanto più l'investimento in funzioni militari di pattugliamento e controllo costituiranno la garanzia di quelle rendite e di certe reti diplomatiche e di interessi.

Alla luce della relazione che lega la dimensione geografica della politica internazionale ad alcuni tratti dell'estrazione e del commercio delle risorse energetiche, non è realistico ipotizzare che in uno spazio così limitato come il Caspio un eventuale conflitto possa avere effetti circoscritti. Qualsiasi aggressione, infatti, metterebbe a repentaglio gli interessi degli Stati rivieraschi, anche qualora essi non fossero direttamente coinvolti. Una guerra tra gli Stati dell'area, l'aggressione di una potenza estranea oppure un attacco terroristico danneggerebbero le infrastrutture energetiche, bloccando i processi di estrazione, trasporto e distribuzione di idrocarburi. L'interruzione del flusso energetico,

⁵⁹ M. LARUELLE, S. PEYROUSE, *The Militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets*, cit., p. 18.

inoltre, avrebbe effetti più ampi e non limitabili al sottosistema regionale del Caspio. I progetti di esplorazione ed estrazione coinvolgono una pluralità di attori pubblici e privati – consorzi di *International Oil Companies* (IOC's) – e richiedono un notevole livello di cooperazione tra Stati, soprattutto per quanto concerne la fase di transito degli idrocarburi stessi dai giacimenti verso i mercati finali. Un gasdotto o un oleodotto, infatti, costituiscono una *cintura d'acciaio* che collega fisicamente diversi attori, determinando una forma di interdipendenza assai più profonda (stabile e rigida) di quella presente in altri ambiti economici.

Un conflitto nel Caspio produrrebbe dunque conseguenze negative per le parti in guerra, i loro vicini, i *partner* tecnologico-commerciali propri o altrui e, infine, gli Stati interessati ad assorbire sui loro mercati quei flussi di idrocarburi: cioè l'intera catena economica (produzione-distribuzione-consumo). Rispetto al classico schema di gioco a somma zero che costituisce la base del *security dilemma*, nel caso esaminato i *pay-off* dei diversi attori risultano modificati. Di fatto pare preclusa l'opzione *vittoria/sconfitta*, a vantaggio di due opposti scenari: uno di tipo *vittoria/vittoria* e l'altro, invece, *sconfitta/sconfitta*.

Con la certezza, anzi, di arrecare un danno a se stessi e ai propri *partner* politici e commerciali senza potere comunque trarre vantaggi diretti e immediati da una guerra per il controllo dei giacimenti energetici, gli Stati rivieraschi sembrano avere trovato una sorta di *modus vivendi* nella congiuntura attuale. In una fase di produzione abbondante e di domanda crescente – non vanno dimenticati i bisogni energetici del mercato cinese e le conseguenze dell'instabilità in Medio Oriente – gli interessi particolari dei singoli attori e l'interesse generale del sistema energetico del Caspio sembrano compensarsi a vicenda, determinando una situazione di equilibrio retta da logiche di accomodamento e, nel complesso, mutuamente vantaggiosa.

Più complesso, al contrario, appare il quadro relativo al prossimo decennio, quando, secondo le stime, la produzione dovrebbe iniziare a declinare. Ove la disponibilità di risorse energetiche registrasse una contrazione, tentare di acquisire ulteriori giacimenti attraverso politiche aggressive risulterà una scelta proporzionalmente più remunerativa e questo, naturalmente, minerebbe la cooperazione *de facto* sinora instauratasi. Un accordo collusivo che includesse a corollario un patto di non-aggressione permetterebbe a Russia e Iran di disporre delle condizioni politiche e militari per spartirsi i giacimenti delle potenze più deboli. Trattandosi di un'eventualità da non escludere *a priori*, il

potenziamento delle marine azera, kazaka e turkmena costituisce una forma di deterrenza convenzionale in grado di intervenire sul sistema di incentivi all'aggressione delle potenze più forti. Pur non colmando il divario che, in termini assoluti, separa questi tre Stati da una media potenza come l'Iran e un egemone regionale come la Russia, questa politica ha la capacità di intervenire sull'ambiente. Un contesto militarmente più denso, in termini relativi, altera a sfavore degli attori il rapporto costi/benefici associati a una politica aggressiva.

Dinnanzi a un antagonista ben equipaggiato e in un contesto circoscritto, dove le proprie superiori potenzialità possono essere fatte valere entro certi limiti, Russia e Iran vedranno crescere sia gli oneri collegati a una guerra offensiva sia l'incertezza sugli effettivi vantaggi dell'aggressione. La mera presenza di una difesa, infatti, fa sì che il tentativo di prendere il controllo delle infrastrutture energetiche altrui possa nel contempo minacciare di danneggiare irreparabilmente tali impianti, annullando così i benefici di un eventuale successo militare. La vittoria in una guerra del genere, insomma, si rivelerebbe molto probabilmente un trionfo della tattica e un fallimento della strategia. Lungi dal costituire un indicatore di una crescente tensione tra i Paesi rivieraschi, il consolidamento navale di Azerbaigian, Kazakistan e Turkmenistan pare la migliore garanzia degli equilibri di potere nel Caspio e uno strumento di pattugliamento necessario a fronteggiare eventuali incursioni terroristiche provenienti dal Medio Oriente, oltre a stabilizzare i flussi energetici verso i mercati europei e nell'imminente futuro cinese.

Abstract - Energy security is a crucial issue to understand the so-called "arms race" in the Caspian Sea. Naval developments from all the five countries in the Caspian Sea basin represent a warranty for the protection of energy infrastructures and thus for the regional balance of power. Regional and local players such as Kazakhstan, Azerbaijan, and Turkmenistan try to engage on a multilateral stage with both Russia and the Western coun-

tries, in order to restrict Moscow's influence on their internal politics and economies. Moving from a brief analysis of the naval deployments in the Caspian Sea during the Soviet-era, the paper provides a description of the current military and diplomatic developments in the area. In particular, within the security dilemma theoretical framework, the article tries to assess the most recent naval policies of the Caspian States.

**SOVRANITÀ SFIDATA E AMBIENTE INTERNAZIONALE:
LE TRANSIZIONI NON DEMOCRATICHE
NEL CAUCASO (1991-2003)**

di **Gabriele Natalizia**

1. *Lo diffusione della democrazia nello Spazio post-sovietico*

Il cambio di regime nello Spazio post-sovietico non ha seguito una traiettoria lineare come è avvenuto negli altri Paesi della “terza ondata”¹, né si è adattato al *trend* globale favorevole alla democrazia del periodo 1988-2014². Nonostante nel 1991 il processo di democratizzazione apparisse in corso in gran parte della regione, la sua direzione è mutata a causa dell’intervento di variabili diverse di caso in caso. Dopo più di vent’anni il 47% di queste transizioni si è concluso con il ritorno all’autoritarismo, a fronte di un 33% da cui sono scaturiti regimi parzialmente liberi e un 20% che ha prodotto regimi pienamente liberi (Tab. 1). Tale risultato appare ancora più singolare se messo in relazione con quello dell’Europa orientale, con cui per mezzo secolo le Repubbliche sovietiche (RSS) hanno condiviso l’appartenenza ad uno stesso blocco internazionale e modelli politici ed economici equivalenti. A dispetto di condizioni di partenza simili e dell’avvio dei rispettivi processi di transizione nella medesima fase storica, generalmente nei primi la democrazia non ha incontrato seri ostacoli al proprio radicamento.

Link Campus University.

¹ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman-London, University of Oklahoma Press, 1991.

² Nel 1988 gli Stati “liberi” costituivano il 36% del totale, quelli “parzialmente liberi” il 23% e quelli “non liberi” il 41%, mentre nel 2014 rappresentano rispettivamente il 45%, il 30% e il 25% del totale degli Stati analizzati. *Freedom in the World 2014: The Democratic Leadership Gap*, Freedom House, 2014.

Tabella 1 - *I regimi politici nel mondo: trend su base regionale (2014)*³

<i>Regione</i>	<i>Stati liberi</i>	<i>Stati parzialmente liberi</i>	<i>Stati non liberi</i>	<i>Totale</i>
Africa sub-sahariana	10 (20%)	19 (39%)	20 (41%)	49
Americhe	24 (68%)	10 (29%)	1 (3%)	35
Asia-Pacifico	16 (41%)	15 (38%)	8 (21%)	39
Europa	34 (87%)	5 (13%)	/	39
Medio Oriente-Nord Africa	1 (6%)	5 (28%)	12 (66%)	18
Spazio post-sovietico	3 (20%)	5 (33%)	7 (47%)	15
Totale	88 (45%)	59 (30%)	48 (25%)	195

Fonte: Elaborazioni dell'autore sulla base dei dati di *Freedom in the World* (Freedom House)

Il coefficiente democratico conseguito dagli Stati post-sovietici si sovrappone alla loro collocazione geografica, risultando quasi sempre proporzionale alla prossimità con l'Europa. È possibile suddividere questo spazio in cinque complessi sub-regionali. Il primo è quello dei Paesi Baltici, gli unici che hanno soddisfatto le politiche di condizionalità democratica per l'ammissione alla NATO e all'UE⁴. Il secondo è la "nuova Europa orientale" di Ucraina, Moldavia e Bielorussia, che, con due regimi ibridi e uno autoritario, costituisce un ponte tra Unione Europea e Russia. Il terzo è quello del Caucaso meridionale, che rappresenta un ulteriore diaframma tra l'Occidente e Mosca, sebbene le *performances* di Armenia, Azerbaigian e Georgia siano state peggiori di quelle del gruppo precedente⁵. Il quarto è l'Asia centrale che, con la parziale eccezione del Kirghizistan, ha registrato una transizione a regimi che uniscono elementi del "sultanismo"⁶ a quelli del "presidenzialismo patronale"⁷. L'ultima sub-regione, infine, coincide con

³ Estonia, Lettonia e Lituania sono state conteggiate nello Spazio post-sovietico anziché in Europa.

⁴ G. MOTTA (a cura), *Il Baltico: Un mare interno nella storia di lungo periodo*, Roma, Nuova Cultura, 2013.

⁵ M. VALIGI, (a cura), *Il Caspio. Sicurezza, conflitti e risorse energetiche*, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 6-10.

⁶ J. LINZ, A. STEPAN, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.

⁷ H. E. HALE, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy and the Revolution in Post-Soviet Eurasia*, in "World Politics", vol. 38, n. 1, 2005, pp. 136-138.

la Russia, che ha conosciuto un progressivo ritorno all'autoritarismo definito dalla sua *leadership* “democrazia sovrana” (Tab. 2).

Tabella 2 - *La democrazia negli Stati post-sovietici (2014)*⁸

Stato	Democrazia consolidata (1.00-2.99)	Democrazia semi-consolidata (3.00-3.99)	Regime ibrido (4.00-4.99)	Regime autoritario semi-consolidato (5.00-5.99)	Regime autoritario consolidato (6.00-7.00)
Estonia	1.96				
Lettonia	2.07				
Lituania	2.36				
Georgia			4.68		
Moldova			4.86		
Ucraina			4.93		
Armenia				5.36	
Kirghizistan				5.89	
Russia					6.29
Tagikistan					6.32
Kazakistan					6.61
Azerbaigian					6.68
Bielorussia					6.71
Turkmenistan					6.93
Uzbekistan					6.93
Media			4.35		

Fonte: Elaborazioni dell'autore sulla base dei dati di *Nations in Transit* (Freedom House)

L'articolo si prefigge l'obiettivo di spiegare come la traiettoria delle transizioni del Caucaso meridionale abbia deviato dall'iniziale direzione democratica, individuando i fattori che sono intervenuti a determinare tale esito. A tal fine saranno utilizzate due variabili rimaste ai margini delle riflessioni sulle democratizzazioni: l'assenza di unità nazionale e le pressioni dell'ambiente internazionale. Queste, combinandosi con alcune *confining conditions* ereditate dall'esperienza sovietica⁹, hanno agito in senso sfavorevole alla democrazia.

⁸ Armenia e Kirghizistan nella Tab. 1 figurano tra gli Stati parzialmente liberi, mentre nella Tab. 2 sono tra i regimi autoritari semi-consolidati poiché *Nations in Transit* considera un paniere più ampio di indicatori rispetto a *Freedom in the World*.

⁹ O. KIRCHHEIMER, *Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs*, in "American Political Science Review", vol. 59, n. 4, 1965, pp. 864-974.

La fase presa in considerazione corrisponde circa al primo decennio seguito all'avvio delle transizioni, che nella letteratura è presentata come decisiva per la fisionomia di un regime. Durante questo periodo si affermano i protagonisti della vita politica e le loro modalità d'interazione, viene promulgata la costituzione e sono indette le prime elezioni¹⁰. Se il 1991 costituisce inevitabilmente il termine *a quo* dello studio, il termine *ad quem* è il 2003, che appare un momento di cesura comune nella vita politica dei tre Paesi. In Armenia le elezioni presidenziali, denunciate come irregolari dagli osservatori internazionali e dalle opposizioni, hanno conferito il secondo mandato al leader ultra-nazionalista Robert Kocharyan e consolidato il potere del clan del Nagorno-Karabakh. In Azerbaijan è avvenuto il passaggio di consegne, in seguito a un'altra elezione contestata, dal presidente Heydar Aliyev al figlio Ilham e il rafforzamento del clan del Nakhichevan. In Georgia, infine, si è verificata la "rivoluzione delle rose", seguita dalle dimissioni del presidente Eduard Shevardnadze. Dopo il 2003 l'Armenia è stata stabilmente considerata un regime ibrido più vicino al polo dell'autoritarismo, l'Azerbaijan è stato inserito nella categoria dei regimi non liberi e la Georgia, pur restando tra gli Stati parzialmente liberi, ha fatto propri numerosi elementi della democrazia (Tab. 2).

2. I processi di transizione nelle "minor power"

L'inaspettata eterogeneità delle transizioni post-sovietiche ha suscitato l'interesse dei politologi. Alcuni di loro ne hanno spiegato l'esito con l'esistenza di precondizioni strutturali¹¹, mentre altri lo hanno attribuito alla variabile procedurale¹². Parallelamente, è sorto

¹⁰ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit., pp. 258-270.

¹¹ A. PRZEWORSKI, M. ALVAREZ, J. CHEIBUB, F. LIMONGI, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; F. FUKUYAMA, *The Imperative of State-building*, in "Journal of Democracy", vol. 15, n. 2, pp. 17-31; D. CHIROT, *Does Democracy Work in Deeply Divided Societies?*, in Z. BARANY, R. G. MOSER (a cura), "Is Democracy Exportable?", New York, Cambridge University Press, 2009; D. TREISMAN, *Rethinking Russia: Is Russia Cursed by Oil?*, in "Journal of International Affairs", vol. 63, n. 2, pp. 85-102.

¹² G. DI PALMA, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1991; M. S. FISH, *Postcommunist Subversion. Social Science and Democratization in East Europe and Eurasia*, in "Slavic Review", vol. 58, n. 4, 1999, pp. 794-823; A. MELVILLE, D. STUKAL, M. MIRONYUK, *Trajectories of Regi-*

un originale, quanto serrato, dibattito in seno alla disciplina della politica comparata, nonché tra questa e gli studi d'area¹³. In risposta al “paradigma transitologico”¹⁴ – in chiave più o meno critica – sono emersi l'approccio della “consolidologia”¹⁵, la questione dell'eredità¹⁶, lo schema della “quarta ondata” e delle transizioni *open-ended*¹⁷ e, infine, l'ipotesi di esiti permanentemente “ibridi”¹⁸.

In questa sede non si vuole prendere posizione nel dibattito, quanto mutuarne alcuni assunti e integrarli in una cornice teorica che considera quali variabili indipendenti:

me Transformation and Types of Stateness in Post-communist Countries, in “Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14, n. 4, pp. 431-459.

¹³ M. CILENTO, *The “Fourth Wave of Democratization” and the Difficult Balance between “Transitology” and Area Studies*, in “Mediterranean Journal of Social Sciences”, vol. 5, n. 16, pp. 658-669.

¹⁴ D. A. RUSTOW, *Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model*, in “Comparative Politics”, vol. 2, n. 3, 1970, pp. 337-363; G. O'DONNELL, P. C. SCHMITTER (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore-London, John Hopkins University Press, 1990; S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit.; F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992; L. DIAMOND, *Promoting Democracy*, in “Foreign Policy”, n. 87, 1992, pp. 25-46; G. O'DONNELL, *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Glances at Post-Communist Countries*, in “World Development”, vol. 21, n. 8, 1993, pp. 1355-1369.

¹⁵ P. C. SCHMITTER, T. L. KARL, *The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should They Attempt to Go?*, in “Slavic Review”, vol. 53, n. 1, 1994, pp. 173-185.

¹⁶ K. JOWITT, *The Leninist Legacy*, in I. BANAC (ed.), “Eastern Europe in Revolution”, Ithaca, Cornell University Press, 1992; B. CRAWFORD, A. LIIPHART, *Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe: Old Legacies, New Institutions, Hegemonic Norms and International Pressures*, in “Comparative Political Studies”, vol. 28, n. 2, 1995, pp. 171-199; G. PRIDHAM, *Confining Conditions and Breaking with the Past: Historical Legacies and Political Learning in Transitions to Democracy*, in “Democratization”, vol. 7, n. 2, 2000, pp. 36-64.

¹⁷ M. MCFAY, *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Non-Cooperative Transitions in the Post-Communist World*, in “World Politics”, vol. 54, n. 2, 2002, pp. 212-244; V. GEL'MAN, *Post-Soviet Transitions and Democratization: Toward Theory Building*, in “Democratization”, vol. 10, n. 2, 2010, pp. 87-104.

¹⁸ S. M. TERRY, *Thinking about Post-communist Transitions: How Different Are They?*, in “Slavic Review”, vol. 52, n. 2, 1993, pp. 333-337; V. BUNCE, *Should Transitologists Be Grounded?*, in “Slavic Review”, vol. 54, n. 1, 1995, pp. 111-127; T. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in “Journal of Democracy”, vol. 13, n. 1, 2002, pp. 5-21; S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, in “Journal of Democracy”, vol. 13, n. 2, 2002, pp. 51-65.

- a) l'assenza di unità nazionale, che si traduce nella contestazione del monopolio legittimo della violenza dello Stato sul suo territorio ufficiale¹⁹;
- b) l'ambiente internazionale, la cui magnitudine sulla sfera politica interna degli Stati aumenta in misura inversamente proporzionale al consolidamento del loro regime, all'ampiezza geografica e all'esposizione alle pressioni esogene²⁰.

Nella letteratura le *minor power* sono state descritte come particolarmente permeabili da parte degli agenti internazionali. Questa categoria comprende gli Stati le cui dimensioni impongono il perseguimento di obiettivi limitati sul piano internazionale e la cui azione è condizionata dall'esistenza di dispute territoriali in sospeso con gli Stati limitrofi, alle quali risulta intimamente collegata la questione della sicurezza nazionale²¹. Per quanto riguarda la dimensione della forza, sono incapaci di sfidare in guerra le grandi potenze e, a causa della loro fragilità, risultano condizionati dalla paura di perdere la propria indipendenza²². Le piccole potenze, quindi, si confrontano costantemente con la prima variabile, risultando contemporaneamente più esposte degli altri Stati alla seconda. Armenia, Azerbaigian e Georgia rientrano in questo gruppo. Di conseguenza, le rispettive transizioni si

¹⁹ M. WEBER, *Politics as a Vocation*, in H. H. GERTH, C. WRIGHT MILLS (eds.), "From Max Weber: Essays in Sociology". Oxford, Oxford University Press, 1958; K. H. F. DYSON, *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, Oxford, Oxford University Press, 1980.

²⁰ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit., pp. 85-105; G. PRIDHAM (ed.), *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester, Leicester University Press, 1991; L. WHITEHEAD (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1996; S. LEVITSKY, L. A. WAY, *Rethinking the International Dimension of Regime Change*, in "Comparative Politics", vol. 38, n. 4, 2006, pp. 379-400; A. MAGEN, L. MORLINO (eds.), *Anchoring Democracy: External Influence on Domestic Rule of Law Development*, London-New York, Routledge, 2008;

²¹ M. BAZZOLI, *Il piccolo Stato nell'età moderna: Studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo*, Milano, Jaca Book, 1990; M. I. HANDEL, *Weak States in the International System*, London, Frank Cass, 1990; M. WIGHT, *Power Politics*, London, Continuum, 2004, p. 65.

²² A. VANDENBOSCH, *The Small States in International Politics and Organization*, in "The Journal of Politics", vol. 26, n. 2, 1964, pp. 293-312; M. VALIGI, *Il comportamento delle medie Potenze in ambiente anarchico: un modello*, in "Quaderni di Scienza Politica", vol. 17, n. 1, 2010, pp. 163-204; *Le medie potenze. Una questione teorica aperta*, in "Quaderni di Scienza Politica", vol. 21, n. 2, 2014, pp. 247-266.

possono spiegare mettendole in relazione con le sfide alla loro sovranità e all'influenza dell'ambiente internazionale.

3. *L'eredità sovietica nel Caucaso meridionale*

Per comprendere il peso dell'azione delle variabili indipendenti su questi casi di studio, è necessario descrivere prima alcuni aspetti del loro passato, che costituiscono il substrato politico su cui si è innestato il cambio di regime²³.

Anzitutto, la storia istituzionale dei tre Paesi non ha conosciuto un *first try* democratico. Nel 1991 le Repubbliche caucasiche non avevano mai sperimentato la democrazia ed erano prive di una cultura politica pluralista, condizioni ritenute funzionali al successo delle democratizzazioni²⁴. Anche l'esperienza dei partiti alla testa dei rispettivi movimenti d'indipendenza – il Dashnak armeno, il Musavat azerbaijano e i Menscevichi georgiani – era ormai lontana nel tempo e non era stata caratterizzata dall'identificazione con gli ideali democratici. Questo primo deficit è stato esasperato da un secondo. Agli Stati caucasiche ha fatto difetto anche una vera esperienza statale²⁵, che ha reso più complessa la sovrapposizione tra *democracy-building* e *State-building*²⁶. A differenza delle Repubbliche baltiche, non hanno potuto riformare strutture e istituzioni ereditate da un passato pre-sovietico ma, al contrario, hanno semplicemente cambiato di etichetta le istituzioni delle SSR, come testimoniato dalla conversione dei Parlamenti eletti nel 1990 e dal loro mantenimento in carica dopo l'indipendenza²⁷.

Un secondo lascito è stato il sistema di autonomie creato in assenza di omogeneità etnica. Tale eredità è dipesa dalla gestione della questione

²³ P. GRILLI DI CORTONA, O. LANZA (a cura), *Tra vecchio e nuovo regime: il peso del passato nella costruzione della democrazia*, Bologna, il Mulino, 2011.

²⁴ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit., pp. 40-45.

²⁵ La prima indipendenza di Georgia (1918-1921), Armenia e Azerbaijan (1918-1920) prese forma sullo sfondo della guerra civile. D. POMMIER VINCELLI, *L'epoca zarista e la prima indipendenza (1722-1920)*, in G. NATALIZIA, D. POMMIER VINCELLI (a cura), "Azerbaijan. Una lunga storia", Firenze, Passigli, 2012, pp. 35-44.

²⁶ P. G. ROEDER, *Peoples and States after 1989: The Political Costs of Incomplete National Revolutions*, in "Slavic Review", vol. 58, n. 4, pp. 857-860; G. CARBONE, V. MEMOLI, *Does Democratization Foster State Consolidation? Democratic rule, political order and administrative capacity*, in "Governance", vol. 28, n. 1, 2015, pp. 5-24.

²⁷ I Parlamenti eletti nel 1990 rimasero in carica fino al 1992 in Georgia e fino al 1995 in Armenia e in Azerbaijan.

delle nazionalità all'interno dell'URSS. L'élite sovietica si era orientata verso il loro riconoscimento che comportò, nei casi più importanti, l'istituzione delle Repubbliche. Con questa scelta Mosca ha inteso affermare il carattere multiculturale del nuovo Stato e la discontinuità con l'Impero zarista, che riconosceva solo ai russi la dignità di nazione. La politica del radicamento (*korenisazija*) era però legata al mantenimento del potere dei soviet, da ottenere rafforzando il legame di fedeltà tra il PCUS e le RSS. A tal fine è stata incoraggiata la carriera di dirigenti non russi e lasciato ai rappresentanti delle etnie il controllo dei partiti comunisti locali. Una parte della dirigenza centrale del partito, tuttavia, ha sempre sospettato che – nel lungo periodo – questa scelta si sarebbe trasformata in un “incubatore di nazioni”. Per scongiurare questo pericolo è stato così enfatizzato il connubio tra territorio e nazione a scapito del dato culturale, ulteriormente indebolito dai trasferimenti forzati di intere popolazioni in epoca staliniana. Complice la presenza di un mosaico di etnie, la definizione dei confini delle RSS non si attenne pedissequamente al criterio etnico-geografico. Alla fine della guerra civile, per indebolirne l'indipendentismo e i rapporti internazionali, il Caucaso meridionale fu unito nella RSSF Transcaucasica (1922-1936)²⁸. In questa cornice vennero create le Repubbliche autonome di Nakhichevan, Abcasia e Agiaria e le regioni autonome del Nagorno-Karabakh e dell'Ossezia del Sud. Riacquistata l'autonomia, le RSS di Armenia, Azerbaigian e Georgia ricompresero al proprio interno, oltre a diverse minoranze etniche locali, anche consistenti comunità delle popolazioni titolari delle altre Repubbliche. Queste preservarono un certo grado di autonomia istituzionale, che avrebbe costituito il *framework* giuridico per le loro successive rivendicazioni²⁹.

L'ultima eredità, la diffusione del nazionalismo³⁰, costituisce un effetto della crisi di legittimità del regime sovietico all'inizio degli anni Ottanta e della frattura tra elementi conservatori e riformatori dell'élite³¹. La vittoria dei secondi corrisponde all'avvio di una stagione di riforme che

²⁸ A. VAGNINI, *L'epoca sovietica (1920-1991)*, in G. NATALIZIA, D. POMMIER VINCELLI (a cura), “Azerbaigian. Una lunga storia”, cit., pp. 48-52.

²⁹ E. H. CARR, *A History of Soviet Russia: The Bolshevik Revolution 1917-1923*, New York-London, W.W. Norton&Company, 1985; A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, Roma, Carocci, 2008, pp. 98-99.

³⁰ G. NODIA, *The Impact of Nationalism*, in “Journal of Democracy”, vol. 12, n. 4, 2001, pp. 27-34.

³¹ A. F. BIAGINI, F. GUIDA, *Mezzo secolo di socialismo reale. L'Europa centro-orientale dal secondo conflitto mondiale all'era postcomunista*, Torino, Giappichelli Editore, 1997, pp. 131-134.

abbraccia l'estensione delle libertà e il sorgere di un moderato pluralismo³². Nel Caucaso il "fattore Gorbachev"³³ determinò la nascita di spazi associativi alternativi sia a quelli del PCUS sia a quelli delle istituzioni religiose, nonché una parziale rinascita del dibattito politico. L'aggregazione, tuttavia, finì per coagularsi intorno alla promozione delle culture e delle lingue locali, in opposizione all'idea di nazione sovietica e alle identità delle comunità minoritarie. L'espressione del dissenso nei confronti del potere centrale fu canalizzata nel nazionalismo, sia dove era tradizionalmente radicato (Armenia e Georgia), sia dove era storicamente più moderato e maggiore era l'integrazione con la realtà sovietica (Azerbaijan).

La difficoltà di controllare il processo innescato dalla politica riformista nella regione risultò da subito evidente. Da un lato, la regione azerbaijana del Nagorno-Karabakh avrebbe rivendicato l'unione con la RSS d'Armenia (1988) e sarebbe scoppiato un conflitto a bassa intensità tra armeni e azerbaijani (1988-1991). Dall'altro, in Georgia sarebbe esplosa la protesta contro le rivendicazioni degli abcas e degli osseti e sarebbe emerso un profondo sentimento indipendentista. I raggruppamenti politici più importanti di questo periodo – il Comitato "Karabakh" e il Movimento Nazionale Pan-Armeno, il Fronte popolare d'Azerbaijan, la Società di Sant'Ilia il Giusto e la Tavola Rotonda-Georgia Libera – condividevano alcuni tratti distintivi: la duplice ostilità nei confronti del potere sovietico e delle componenti etniche minoritarie e il progressivo affiancamento a formazioni paramilitari³⁴.

4. *Il processo di democratizzazione e la sovranità contesa*

Con un contesto privo di esperienze democratiche, connotato da un sistema di autonomie creato in assenza di omogeneità etnica e dalla presenza di un nazionalismo venato di odio interetnico, nel 1991 ha preso timidamente inizio il processo di democratizzazione del Caucaso meridionale. Il suo primo atto è stato l'organizzazione delle elezio-

³² P. GRILLI DI CORTONA, *Come gli stati diventano democratici*, Roma-Bari, Laterza, 2009, pp. 45-48.

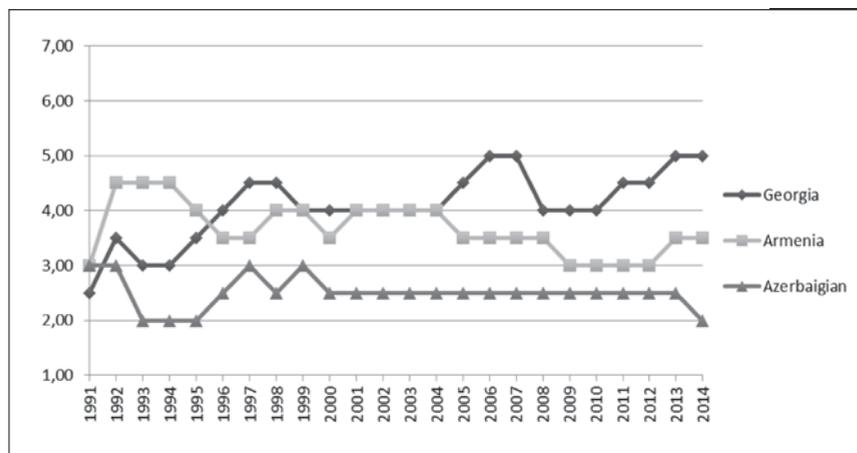
³³ A. BROWN, *The Gorbachev Factor*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

³⁴ S. E. CORNELL, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, London-New York, Routledge, 2001; V. AVIOUTSKII, *Géopolitique du Caucase*, Paris, Armand Colin, 2005, pp. 211-215; A. CARTENY, *Questioni e minoranze nazionali in Azerbaijan. Il Nagorno Karabakh*, in G. NATALIZIA, D. POMMIER VINCELLI, "Azerbaijan. Una lunga storia", cit., pp. 81-89.

ni presidenziali nei tre Paesi che hanno visto salire al potere i *leader* dei principali movimenti di opposizione al regime sovietico³⁵.

Tra il 1991 e il 1992 la *trend* democratico di Armenia, Azerbaijan e Georgia segnalava il conseguimento di una parziale libertà. Con la relativa eccezione di Erevan, i punteggi evidenziavano, tuttavia, una condizione prossima all'autoritarismo, a differenza di quanto avveniva contemporaneamente nei Paesi baltici e in Ucraina, che avevano assunto sembianze democratiche o semi-democratiche. Tra il 1993 e il 1995 l'Azerbaijan e la Georgia hanno ricevuto gli *score* più bassi. In questo triennio il primo è stato classificato come non democratico, per poi registrare negli anni successivi un lieve miglioramento che lo ha momentaneamente riportato tra i regimi parzialmente liberi. La seconda, dopo un iniziale tracollo della democrazia, si è attestata su punteggi più alti fino alla cesura del 2003. L'Armenia, infine, è restata stabile nel 1993-1994, per poi registrare un peggioramento nel 1995 che si è perpetuato negli anni successivi (fig. 1).

Figura 1 - Lo score democratico degli Stati Caucasici (1991-2014)³⁶



Fonte: Elaborazioni dell'autore sulla base dei dati di *Freedom in the World* (Freedom House).

³⁵ Nel 1991 in Armenia e Georgia furono eletti Lewon Ter-Petrosyan e Zviad Gamsakhurdia, mentre in Azerbaijan una tornata a candidato unico portò alla presidenza l'ultimo segretario del Partito comunista azerbaijano Ayaz Mutallibov. Nel 1992 le prime elezioni libere furono vinte da Abulfaz Elchibey.

³⁶ I punteggi di *Freedom in the World* sono stati riformulati invertendo l'originale scala da 1 (più libero) a 7 (meno libero), in una scala ascendente da 1 (meno libero) a 7 (più libero): 7.0-5.5=Libero; 5.0-3.0=Parzialmente libero; 2.5-1.0=Non libero (dal 1991 al 2003: 5.0-2.5=Parzialmente libero; 2.0-1.0=Non libero).

L'impasse democratica registrata subito dopo l'indipendenza va in buona parte ricondotta al simultaneo coinvolgimento dei Paesi caucasici in una guerra civile internazionalizzata (Armenia) o in un conflitto per il ripristino della sovranità statale (Azerbaijan e Georgia). Configurandosi la democrazia come un sistema in cui maggioranze temporanee si alternano al potere, l'assenza di un'organizzazione statale solida e di una comunità nazionale dai contorni ben definiti ne preclude il radicamento. Affinché l'alternanza possa diventare effettiva, i confini devono essere stabili, la cittadinanza identificarsi con lo Stato che l'amministra e non devono esistere riserve sui membri della comunità nazionale³⁷. Nel Caucaso queste condizioni non si sono verificate.

All'indomani del collasso dell'URSS, l'Armenia controllava già una porzione del Nagorno-Karabakh, che restava *de iure* parte integrante dell'Azerbaijan. Il governo di Erevan, tuttavia, per evitare di essere accusato di violazione della sovranità, sostenne la dichiarazione di indipendenza di Stepanakert, ma non procedette al suo riconoscimento. Nel 1991 il conflitto rimase a un livello di bassa intensità, ma tra il 1992 e il 1994 si trasformò in una guerra civile internazionalizzata, con l'Armenia che affiancava le truppe della neo-proclamata Repubblica (Tab. 3). La vittoria di Erevan, tuttavia, ha prodotto un effetto *boomerang* dopo la fine delle ostilità. Da un lato, l'emergenza di circa 300 mila rifugiati e l'impossibilità di procedere all'annessione della regione hanno impoverito il pluralismo e la dialettica politica del Paese, appiattendoli sulla questione nazionale. Dall'altro, la fine dell'effetto *rally 'round the flag'*³⁸ e la crisi economica hanno causato la delegittimazione della *leadership* armena. Ter-Petrosyan fu comunque riconfermato alla presidenza nel 1996, ma solo al termine di elezioni criticate dagli osservatori dell'OSCE e dopo che le proteste delle opposizioni furono tacitate dall'intervento dei carri armati. Per riacquistare legittimità, il presidente cercò di ristabilire l'identificazione tra la sua politica e i successi militari del 1992-1994 e, a tal fine, nel 1997 nominò primo ministro l'eroe di guerra Kocharyan. Iniziò così la progressiva occupazione dei vertici dello Stato da parte del clan del Nagorno-Karabakh, formato da politici originari della regione e da militari.

³⁷ D. A. RUSTOW, *Transitions to Democracy*, cit., pp. 350-351; J. LINZ, A. STEPAN, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation*, cit., pp. 18-22.

³⁸ A. PANEBIANCO, *Guerrieri democratici*, Bologna, il Mulino, 1997, pp. 76-78.

Il suo epilogo furono le dimissioni di Ter-Petrosyan, accusato di cedevolezza nei confronti di Baku, e l'elezione di Kocharyan alla presidenza nel 1998. Il mancato consolidamento delle regole democratiche finì per trovare la sua più drammatica prova nell'attentato all'Assemblea nazionale del 1999³⁹.

La transizione in Azerbaigian è stata ugualmente influenzata dal precipitare della situazione in Nagorno-Karabakh e dai tre anni di guerra contro la milizie secessioniste e le forze armene. Se il presidente Mutallibov è uscito di scena in seguito ai primi rovesci militari, al massacro di Khojaly e alla rivolta del Fronte popolare, anche l'esperienza presidenziale di Elchibey avrebbe avuto vita breve. La sua incapacità di gestire le operazioni militari e il crescente dramma dei profughi, infatti, provocarono la rivolta di parte dell'esercito guidata dal generale Surat Husseynov (Tab. 3). A mediare tra il governo e i ribelli fu chiamato l'ex-vice premier dell'URSS Aliyev, che sarebbe diventato presidente nel 1993. Dopo avere represso le truppe fedeli al Fronte popolare e conseguito qualche parziale obiettivo militare, Aliyev raggiunse il cessate il fuoco a Bishkek nel 1994. L'eredità della guerra fu pesante: una società profondamente divisa, come testimoniato dalla seconda rivolta militare del 1995, la perdita di un sesto del territorio e l'esodo di più di 700.000 profughi dai territori occupati e dall'Armenia. Il nuovo presidente ha ricostruito l'apparato statale e ripristinato l'ordine, tenendo unito il Paese in nome del nemico armeno e della volontà di riscatto. Il costo del raggiungimento di tali obiettivi, tuttavia, è stata una concentrazione di potere che ha attestato il suo regime sulla soglia dell'autoritarismo⁴⁰.

Parallelamente, la Georgia ha combattuto una guerra civile su più fronti. Il primo fu determinato dal disinteresse di Gamsakhurdia per lo sviluppo delle istituzioni statali e democratiche e per il tracollo dell'economia. La dichiarazione dello stato di emergenza dopo il golpe in URSS innescò l'unione tra forze che prima gli erano alleate – la Guardia nazionale di Tengiz Kitovani e il primo ministro Tengiz Sigua – e quelle dei suoi oppositori, tra cui le milizie paramilitari *Mkhedrioni* di Jaba Ioseliani. Lo scontro si sarebbe trasfor-

³⁹ T. DE WAAL, *The Caucasus: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 124-126.

⁴⁰ A. FERRARI, *Breve storia del Caucaso*, cit., pp. 129-131; T. DE WAAL, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York, New York University Press, 2004, pp. 262-278.

mato in violenza già nel 1991, portando alla deposizione del presidente nel 1992. Tuttavia la guerra a bassa intensità che ne sarebbe derivata si trascinò fino al 1993 (Tab. 3). La *leadership* del Paese fu allora affidata all'ex ministro degli Esteri sovietico Shevardnadze, che, sullo sfondo di una temporanea sospensione delle regole democratiche, assunse il ruolo di *speaker* del parlamento e solo nel 1995 fu regolarmente eletto capo dello Stato. Anche l'apertura del secondo fronte, tra Tbilisi e le repubbliche secessioniste dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia, è imputabile alle scelte di Gamsakhurdia. La revoca dello *status* di autonomia all'Ossezia del Sud e la negazione di qualsiasi riconoscimento alle identità etniche minoritarie furono recepite con preoccupazione in entrambe le regioni che, già alla fine del 1990, si dichiararono indipendenti⁴¹. Con la presidenza di Shevardnadze, le tensioni del 1989-1991 si trasformarono in due guerre con protagonisti l'esercito georgiano, le truppe delle repubbliche indipendentiste, le milizie agli ordini dei signori della guerra e, per un breve periodo, l'esercito russo (Tab. 3). Il principale lascito di questi conflitti, terminati con la sconfitta di Tbilisi, sono stati l'indipendenza *de facto* dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud, la fuga di 250.000 profughi dai territori secessionisti, il radicamento del potere di gruppi paramilitari in alcune province del Paese e la parziale destabilizzazione dell'Agia. Anche Shevardnadze si sarebbe scontrato con la necessità di ripristinare l'ordine, optando a tal fine per la centralizzazione dei poteri in una forma di governo "super-presidenziale"⁴².

5. *L'ambiente internazionale e la transizione politica nella sub-regione caucasica*

L'assenza di unità nazionale e la precarietà degli equilibri politici seguita alla momentanea fine dei conflitti forniscono una spiegazione dell'immediato rallentamento – o arresto – del processo di democratizzazione nella sub-regione caucasica. Solo ricorrendo alla variabile dell'ambiente internazionale, tuttavia, è possibile arrivare a un'inter-

⁴¹ V. S. F. JONES, *Georgia: The Trauma of the Statehood*, in I. BREMMER, R. TARAS (eds), "New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations", Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 513.

⁴² T. DE WAAL, *The Caucasus*, cit., pp. 139-145 e pp. 157-166.

pretazione degli eventi più esaustiva. Le fonti di pressione internazionale possono essere divise in due macro-tipologie: le dinamiche, i cui effetti hanno sovente una natura erratica, e gli attori, le cui strategie politiche sono predeterminate ma, talvolta, non direttamente rivolte ad influenzare la traiettoria delle transizioni in corso⁴³.

Tabella 3 - *Presenza e intensità della violenza negli Stati Caucasic (1990-2003)*⁴⁴

Attore A	Attore B-I	Attore B-II	Territorio conteso	Anno	Intensità	Tipologia di violenza
Azerbaijan	Repubblica del Nagorno-Karabakh	Armenia	Nagorno-Karabakh	1991	1	Guerra civile internazionalizzata
Georgia	Guardia Nazionale e Forze "Mkhedroni"			1991	1	Guerra civile
Azerbaijan	Repubblica del Nagorno-Karabakh	Armenia	Nagorno-Karabakh	1992	2	Guerra civile internazionalizzata
Georgia	Zviadisti, Guardia nazionale e Forze "Mkhedroni"			1992	1	Guerra civile
Georgia	Repubblica dell'Abcasia			1992	1	Guerra civile
Georgia	Repubblica dell'Ossezia del Sud		Russia	1992	1	Guerra civile internazionalizzata
Azerbaijan	Repubblica del Nagorno-Karabakh	Armenia	Nagorno-Karabakh	1993	2	Guerra civile internazionalizzata
Azerbaijan	Forze militari of Surat Husseynov			1993	1	Guerra civile
Georgia	Zviadisti			1993	1	Guerra civile
Georgia	Repubblica di Abcasia			1993	2	Guerra civile
Azerbaijan	Repubblica del Nagorno-Karabakh	Armenia	Nagorno-Karabakh	1994	2	Guerra civile
Azerbaijan	Unità Speciali di Polizia (OPON)			1995	1	Guerra civile

⁴³ R. DI QUIRICO, *La democratizzazione tradita: Regimi ibridi e autoritarismi nei paesi ex-sovietici europei*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 226-227.

⁴⁴ L'UCDP/PRIO attribuisce intensità 1 ai conflitti con meno di 1000 morti e intensità 2 a quelli con più di 1000 morti.

5.1 *Le dinamiche*

La prima dinamica che ha preso forma nel 1991 è stato il “contagio”. Tale concetto descrive il processo in cui un mutamento politico provoca, grazie alla sua forza simbolica e alla cassa di risonanza dei mezzi di comunicazione, un moltiplicarsi di fenomeni simili. L'esempio più noto è il cosiddetto “effetto valanga” del 1989, che ha determinato la rapida diffusione della democrazia in Europa orientale e destabilizzato l'URSS⁴⁵. Tra le ex Repubbliche sovietiche la trasformazione in atto in Russia avrebbe assunto lo stesso valore simbolico del crollo del muro di Berlino per i Paesi est-europei. La transizione russa, tuttavia, è stata connotata da modalità e attori molto diversi rispetto al resto della terza ondata. La continuità con il passato della classe dirigente e l'accentramento del potere sancito dalla Costituzione del 1993 si sono combinati con l'organizzazione ciclica di elezioni e la nascita di un sistema partitico. Invertendo il paradigma, è possibile utilizzare l'idea del contagio per spiegare un fenomeno uguale e contrario, come il moltiplicarsi di transizioni verso regimi destinati a restare prolungatamente ibridi o a dar vita a forme diverse di assenza della democrazia⁴⁶. La transizione in Russia, quindi, ha rappresentato la condizione che ha permesso l'indipendenza degli Stati caucasici e, al tempo stesso, ne ha contagiato i processi politici grazie alla sua forza evocativa.

La seconda dinamica è quella della cosiddetta “emulazione”. Negli studi sulle democratizzazioni il termine indica quel processo per cui l'affermazione della democrazia in un Paese stimola un mutamento analogo in quelli vicini, sia perché questi ultimi possono confrontarsi con problemi comuni al primo, sia perché il suo esito positivo induce a pensare che la democrazia sia una sorta di panacea. Più la democrazia si diffonde in una regione, tanto più è probabile che si inneschi un fenomeno di emulazione negli Stati non democratici⁴⁷. *Ceteris paribus*, nelle regioni in cui la democrazia è un regime minoritario, se non assente, la sua diffusione risulta difficoltosa, in quanto

⁴⁵ R. P. Y LI, W. R. THOMPSON, *The “Coup Contagion” Hypothesis*, in “Journal of Conflict Resolution”, vol. 19, n. 1, 1975, pp. 63-84; S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit., pp. 100-106.

⁴⁶ A. CASSANI, *Hybrid What? Partial Consensus and Persistent Divergences in the Analysis of Hybrid Regimes*, in “International Political Science Review”, vol. 35, n. 5, 2014, pp. 542-558.

⁴⁷ S. P. HUNTINGTON, *The Third Wave*, cit., p. 100.

l'ambiente esterno non fornisce alle élite nazionali esempi da imitare o incentivi a rompere con il passato, né offre ai cittadini stimoli a rivendicare libertà civili e diritti politici⁴⁸. Le transizioni in Armenia, Azerbaigian e Georgia, dunque, vanno contestualizzate rispetto alla loro macro-regione di appartenenza. Gli Stati che si affacciano direttamente sul Caucaso – Russia, Turchia e Iran – tra il 1991 e il 2003 hanno registrato un peggioramento della loro condizione democratica⁴⁹, costituendo esempi alternativi alla democrazia. La progressiva riaffermazione della Russia come grande potenza e l'efficacia della sua riorganizzazione interna, in particolare, hanno diffuso l'immagine di un modello di successo e, pertanto, da emulare. Questo fenomeno è rilevabile nella scelta di attribuire al Presidente della Repubblica un ruolo centrale e con scarsi contrappesi, rilevabile nelle Costituzioni degli Stati caucasici del 1995.

5.2 *Gli attori*

La Russia e gli Stati Uniti sono gli attori che hanno influito maggiormente sulle transizioni di Armenia, Azerbaigian e Georgia. L'Unione Europea, invece, ha svolto una funzione solo complementare a quella di Washington.

L'influenza della Russia sul cambio di regime nel Caucaso si è manifestata principalmente in forme indirette, facendo leva sui diversi teatri di instabilità. Sebbene Mosca abbia sostenuto la posizione armena nella guerra del Nagorno-Karabakh, ha comunque tenuto buoni rapporti con l'Azerbaigian garantendogli forniture militari dall'arsenale sovietico ancora presente sul suo territorio⁵⁰. Sfruttando il successivo stallo dei rapporti tra Baku e Erevan, la Russia ha cercato di imporsi nel ruolo di *peace-enforcer* e mediatore, con lo scopo di mantenere un contingente nel Caucaso meridionale e incrementarvi il proprio peso politico⁵¹. Nelle crisi di Abcasia e Ossezia del Sud, il Cremlino ha

⁴⁸ Z. IQBAL, H. STARR, *Bad Neighbors: Failed States and their Consequences*, in "Conflict Management and Peace Science", vol. 15, n. 4, pp. 315-331.

⁴⁹ *Country Status and Ratings Overview, 1973-2014*, Freedom House, 2014.

⁵⁰ T. DE WAAL, *Black Garden*, cit., p. 198.

⁵¹ Sul territorio armeno la Russia ha mantenuto la base militare di Gyumri, mentre l'Azerbaigian ha respinto la proposta di truppe d'interposizione russe nelle aree di confine.

sostenuto l'indipendenza delle Repubbliche, assicurandosi le basi per la penetrazione militare e d'*intelligence* sul territorio georgiano. La politica russa nella sub-regione è stata volta a creare una condizione di *no war, no peace*, considerata funzionale al ripristino della sua zona di influenza sul cosiddetto "estero vicino" e ad arginarvi l'influenza degli Stati Uniti e della Turchia⁵². Se l'effetto intenzionale della strategia di Mosca era il rafforzamento della spirale che ha impedito l'unità nazionale nei Paesi dell'area, quello indiretto è stato il consolidamento delle condizioni ostative alla democrazia dopo la cessazione delle ostilità.

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea non hanno sviluppato politiche di "condizionalità" nei confronti degli Stati post-sovietici come avvenuto con quelli dell'Europa orientale, la cui adesione alla NATO e all'UE è stata fatta in buona parte dipendere dal loro adeguamento alle pratiche democratiche⁵³. Fatta eccezione dei Paesi baltici, la rinuncia è stata dettata dall'inopportunità di estendere la competenza di queste organizzazioni a territori in buona parte instabili, economicamente al collasso e considerati dalla Russia come parte integrante del proprio spazio geopolitico. Nei confronti dei Paesi post-sovietici, tuttavia, è stato fatto ricorso ad una serie di forme di "socializzazione", come l'assistenza economica e l'integrazione in alleanze regionali. L'obiettivo era, nel medio periodo, l'interiorizzazione delle istituzioni democratiche nelle nuove Repubbliche e l'intensificazione dei loro rapporti con l'Occidente e, nel lungo, il loro ingresso nell'area d'influenza americana. Dal 1992, con il *Freedom Support Act*⁵⁴, gli Stati Uniti hanno stanziato fondi per la promozione della democrazia nello Spazio post-sovietico. Il Congresso, tuttavia, ha emendato il provvedimento sospendendo i finanziamenti a Baku fino alla risoluzione del conflitto in Nagorno-Karabakh. In questa fase, di conseguenza, Washington ha stabilito rapporti preferenziali con Erevan e Tbilisi. La politica degli Stati Uniti ha subito un mutamento di rotta tra gli anni Novanta e Duemila, a causa del consolidamento dell'alleanza informale tra Russia, Armenia e Iran, del *rally* dei prezzi del petrolio e dell'inizio della *global war on terrorism*. Se Erevan ha preso le distanze dai pro-

⁵² G. IOFFE, *Global Studies: Russia and the Near Abroad*, New York, McGraw-Hill, 2010.

⁵³ L. MORLINO, *Democrazia e mutamenti: Attori, strutture, processi*, Roma, LUISS University Press, 2014, pp. 145-146.

⁵⁴ *Freedom in Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act*.

getti americani, Tbilisi ha continuato a esserne al centro. È stata, tuttavia, affiancata da Baku, il cui reintegro ha assunto una connotazione strategica. Insieme a Ucraina, Uzbekistan e Moldova, Azerbaigian e Georgia hanno partecipato alla creazione dell'Organizzazione per la democrazia e lo sviluppo economico GUUAM⁵⁵ il cui scopo era coordinare le politiche dei Paesi filo-occidentali dello Spazio post-sovietico. In sinergia con Washington e Ankara, inoltre, hanno sviluppato l'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, che trasporta petrolio dal Mar Caspio al Mar Mediterraneo bypassando la Russia⁵⁶. Infine, si sono rivelate decisive anche sotto il profilo militare, offrendo un supporto logistico imprescindibile alla missione della NATO in Afghanistan. Di fronte alle mutate condizioni internazionali, la Georgia e, in particolare, l'Azerbaigian hanno acquistato un certo potere di ricatto nei confronti degli Stati Uniti, che si sono trovati costretti ad allentare nei loro confronti le politiche di promozione della democrazia.

Conclusioni

Il mancato conseguimento dell'unità nazionale e le violenze a esso collegate hanno generato alcune conseguenze comuni negli Stati caucasici, che contraddistinguono l'assenza – parziale o totale – di democrazia. Tra queste le più importanti sono state: a) l'accentramento del potere, per ripristinare un ordine politico destabilizzato dalle violenze del 1991-1995; b) il *rally 'round the flag'*, che ha legittimato gli esecutivi non democratici in funzione del nemico esterno; c) la presenza di *frozen conflicts*, che ha favorito l'ascesa di *leader* carismatici e rafforzato il peso dell'esercito all'interno della società; d) l'affermazione di politici legati alla *nomenklatura* sovietica o agli apparati militari, privi di una cultura democratica; e) l'omogeneità ideologica nazionalista trasversale alle forze politiche, che ha impoverito sistemi partitici già fragili e lasciato spazio a formazioni riunite su base clanica o fedeltà personali.

Dopo il congelamento dei conflitti, tuttavia, il processo di democratizzazione nei tre Stati non si è riavviato a causa dell'azione delle dinamiche e degli attori internazionali. In virtù dei profondi legami che intercorrono tra il Caucaso e la Russia, le prime hanno agito in

⁵⁵ Divenuta GUAM nel 2005 per l'uscita dell'Uzbekistan.

⁵⁶ M. VERDA, *Politica a tutto gas: Sicurezza energetica europea e relazioni internazionali*, Milano, Egea, 2011.

sensu sfavorevole alla democrazia. Da un lato, lo *shock* del 1991 ha favorito un effetto “contagio” del modello di transizione russo nell’area. Dall’altro, il progressivo recupero da parte di Mosca del rango di grande potenza ha incentivato un effetto “emulazione” del suo regime tra gli Stati caucasici. Gli attori, dal canto loro, non hanno contribuito a modificare la traiettoria delle transizioni. La politica russa verso l’Armenia ha seguito un approccio strettamente realista, che si è tradotto nell’indifferenza per il suo regime politico in cambio di un allineamento internazionale alle posizioni del Cremlino e alla difesa del *near abroad* dagli interessi occidentali. La dottrina statunitense del *regime change* democratico, invece, si è scontrata con la realtà di una progressiva espansione dell’influenza russa nel Caucaso. Assunta una funzione strategica nell’area, il regime di Baku si è garantito una sostanziale immunità dalle pressioni americane ed europee per il rilancio del processo di democratizzazione. Anche la Georgia ha potuto contare sul proprio peso geopolitico per allentare le pressioni internazionali, ma la maggiore densità dei rapporti tra la società georgiana e quella occidentale ha reso la prima più penetrabile alle idee riformiste, all’azione delle ONG e, di conseguenza, a ospitare una “rivoluzione colorata”.

Abstract - The enthusiasm triggered by the democratic outcome of the transitions in the countries of Eastern Europe has not been confirmed among the former Soviet Republics, where the spread of democracy struggled to establish itself. Among the subregions of the Post-Soviet space, the Caucasus saw the consolidation of two different hybrid regimes (Georgia and Armenia) and an authoritarian

backsliding (Azerbaijan). The framework of transitology and of its critics, while taking many interesting elements, does not offer a complete explanation of the democratic impasse in those countries. The paper, after presenting the soviet political legacy, analyzes the influence of two independent variables – the absence of national unity and the international environment – during the period 1991-2003.

**TURCHIA E RUSSIA NEL VICINATO COMUNE.
COOPERAZIONE E COMPETIZIONE NEL CAUCASO
MERIDIONALE**

di Carlo Frappi

La dimensione regionale ha assunto un valore determinante per il ripensamento del ruolo e della collocazione della Turchia e della Federazione russa nello scenario internazionale contemporaneo. Orfani del ruolo strategico – e nel caso russo sistemico – giocato nel cinquantennio bipolare, entrambi gli attori hanno inteso rifondare sull'influenza regionale la loro rilevanza sistemica.

Per la Turchia come per la Russia le politiche regionali assumono per altro una valenza che trascende i limiti della politica estera. Per entrambi, infatti, la promozione di un ruolo pivotale in uno spazio (multi)regionale e il recupero di una sfera di influenza su scacchieri un tempo egemonizzati svolgono un ruolo determinante per consolidare il consenso interno delle rispettive *leadership*. Non scevri da connotazioni e derive populistiche, i concetti di “neo-ottomanesimo” in Turchia e di “eurasianismo” in Russia rivestono dunque una rilevanza determinante tanto sul piano interno quanto estero.

Naturalmente proiettate verso una dimensione multi-regionale in ragione di fattori di natura geografica, storica e culturale, Turchia e Russia sono attori attivi e influenti in diversi scenari regionali, che vanno dai Balcani al Mediterraneo orientale, dal Vicino Oriente all'Asia centrale. Per quanto ciascuno rappresenti un caso a sé, caratterizzato da propri rapporti di forza e dinamiche di potenza, in tutti i casi menzionati le relazioni tra Ankara e Mosca sono state definite da una complessa miscela di competizione e cooperazione. A una competizione regionale giunta nel corso degli anni Novanta sino alle soglie della conflittualità, in anni più recenti si è sostituita una maggiore cooperazione. Un atteggiamento fondato cioè sulla ricerca del dialogo e

del compromesso rispetto a quegli stessi nodi che nel decennio precedente avevano determinato la contrapposizione tra le due parti in una prospettiva di “gioco a somma zero”. Nell’economia di questo contributo, dunque, l’analisi della proiezione regionale di Ankara e Mosca è uno strumento utile tanto alla valutazione della traiettoria della politica estera dei due attori, quanto per tracciare l’andamento, lo stato e le prospettive di sviluppo delle complesse relazioni bilaterali turco-russe.

Tra i diversi scenari regionali in cui sia Ankara sia Mosca proiettano la propria influenza, il Caucaso meridionale è certamente uno dei più rilevanti. Unico “vicinato comune” tra i due attori, il Caucaso è stato infatti un’area di contatto e attrito o, piuttosto, una zona-cuscinetto tra i due attori, secondo dinamiche plurisecolari che risalgono all’epoca imperiale e all’espansione verso sud della Russia, nel XVIII secolo. Dopo la parentesi sovietica e l’acquisizione dell’indipendenza delle repubbliche di Armenia, Azerbaigian e Georgia, la centralità del Caucaso si è poi riproposta quasi immutata. Per la Turchia l’area caucasico-meridionale ha rappresentato una direttrice determinante della politica estera post-bipolare. Qui più che altrove Ankara ha tentato di ripensare il proprio ruolo in funzione della diversa rilevanza assunta per il blocco euro-atlantico. Per la Russia, nel contempo, il mantenimento dell’influenza sullo spazio già sovietico e l’affermazione di una sfera di interessi privilegiati sono progressivamente assurti a condizione per riaffermare il proprio peso sistemico. Infine, ad accentuare il peso dello scenario caucasico è la prossimità geografica dell’area ai due paesi e il peso delle dinamiche transnazionali. La Federazione russa, infatti, è essa stessa uno stato caucasico per aver incorporato le repubbliche nord-caucasiche nell’omonimo distretto federale. Parallelamente la Turchia, che ospita minoranze di origine caucasica, è legata da affinità etno-linguistiche a diverse popolazioni stanziate nella regione.

Prendendo in esame l’evoluzione delle politiche verso il Caucaso meridionale e le dinamiche che hanno favorito l’allineamento degli interessi di Ankara e Mosca, questo saggio intende analizzare lo iato tra la convergenze tattiche e le divergenze strategiche che emergono dalle proiezioni degli interessi di una media potenza e di una grande potenza nella regione. Muovendo poi dai limiti endogeni ed esogeni della politica caucasica della Turchia, il saggio esaminerà le ragioni della competizione strategica turco-russa e i limiti delle relazioni tra i due attori.

1. *La Turchia nel Caucaso: dal confronto alla convergenza con Mosca*

La convergenza di interessi e politiche tra Turchia e Russia nello scacchiere caucasico-meridionale ha rappresentato uno tra i più importanti mutamenti registrati a partire dall'inizio del secolo nello scenario eurasiatico.

A determinare tale convergenza ha contribuito, anzitutto, il processo di adattamento della politica estera di Ankara al mutevole scenario post-bipolare, avviato sul finire degli anni Novanta e coronato dall'ascesa del Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (*Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP). All'AKP va il merito di avere teorizzato e realizzato una nuova visione del Paese e della sua politica estera, basata da un lato sulla presa di coscienza della frammentazione del sistema internazionale e dall'altro sulla consapevolezza dei limiti della politica estera degli anni Novanta, quando Ankara aveva reiterato senza successo schemi da Guerra fredda. Da quest'ultima angolatura, la politica estera dell'ultimo quindicennio va infatti letta come reazione a un decennio di diplomazia congelata attorno al tentativo di scongiurare il rischio di *abbandono* da parte degli alleati euro-atlantici¹, rischio che le regole del sistema bipolare avevano in qualche modo marginalizzato.

Nel Caucaso meridionale la politica turca aveva dunque risposto all'esigenza di rilanciare la *partnership* con gli Stati Uniti e la NATO, sulla base dell'assunto che ciò avrebbe consentito al Paese di cogliere le opportunità dischiuse dalla dissoluzione sovietica². A questa logica vanno dunque riportati i due pilastri della proiezione caucasica di Ankara negli anni Novanta, rappresentati, da un lato, dal sostegno al coinvolgimento delle repubbliche ex-sovietiche nella trasformazione della NATO da alleanza difensiva a meccanismo di cooperazione alla sicurezza e, dall'altro, dalla promozione di un corridoio energetico Est-Ovest tra Mar Caspio e mercati europei nel quale il territorio anatolico fungesse da snodo di distribuzione e transito³.

¹ Sui dilemmi di sicurezza propri della politica delle alleanze cfr. G. SNYDER, *The security dilemma in alliance politics*, in "World Politics", n. 36, 1984, pp. 461-495.

² Per una più approfondita analisi del bilanciamento dei vettori globale e regionale della politica estera post-bipolare della Turchia cfr. C. FRAPPI, *Sistema regionale e sistema globale nella politica estera post-bipolare della Turchia*, in M. CLEMENTI (a cura), *Gli accordi di sicurezza nel sistema internazionale contemporaneo (1989-2010)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp.161-188.

³ Per una trattazione più approfondita della politica caucasica turca degli anni Novanta e della sua interazione con l'analoga politica della Federazione Russa cfr. C. FRAPPI,

Al di là dei risultati conseguiti nel decennio considerato, la logica di cooperazione propugnata dalla Turchia nell'area caucasico-centro-asiatica – frutto di una quasi totale omologazione alla strategia regionale della Casa Bianca – risultava in aperto contrasto con la sistemizzazione russocentrica di quello stesso spazio⁴ e, più in generale, con il ruolo di egemone naturale e garante delle sicurezze rivendicato dal Cremlino in quello che iniziò a essere identificato come “estero vicino” russo⁵. Di fatto, l'adesione della Turchia a una logica di contenimento dell'influenza russa sull'area avrebbe innescato la conflittualità tra i due paesi che, assurgendo a perni di allineamenti regionali contrapposti, hanno finito per essere coinvolti in una “spirale di insicurezza”. La tendenza alla securitizzazione della politica estera turca, poi, ha imbrigliato il paese in una spirale di polarizzazioni regionali che hanno alimentato una sindrome di accerchiamento connaturata alla politica estera di Ankara⁶, con rilevanti e controproducenti ricadute tanto sul piano interno che esterno⁷. Evitare che il rischio di abbandono si tramutasse in un opposto *rischio di intrappolamento* nell'alleanza ha quindi costretto la Turchia a ripensare la logica della propria proiezio-

Dal confronto alla cooperazione: Turchia e Russia nel sistema eurasiatico post-bipolare, in “Il Politico”, anno LXXIII, n. 2, 2008, pp.107-125.

⁴ Il riferimento va, in particolare, ai due principali meccanismi di cooperazione assurti progressivamente, sia pur con risultati alterni, a strumento di reintegrazione dello spazio post-sovietico attorno alla Russia: la Comunità degli Stati Indipendenti (CSI, 1991) e il suo Trattato di Sicurezza Collettiva, siglato nel maggio 1992 e istituzionalizzato dieci anni dopo attraverso l'omonima Organizzazione.

⁵ Sulla genesi del concetto di “estero vicino” e sulla sua evoluzione nel contesto della politica estera Russa verso la CSI, cfr. F. BORDONARO, *La Russia e L'Estero Vicino: da Eltsin a Putin*, in “Ricerche Storiche”, vol. 38, n. 3, 2008, pp. 365-389. Per una più ampia e coeva analisi sui legami tra la Russia e l'area cfr. K. DAWISHA, B. PARROTT, *Russia and the New States of Eurasia, The Politics of Upheaval*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

⁶ Il riferimento va alla cosiddetta Sindrome di Sèvres. Prendendo nome dal Trattato di pace (1920) con il quale gli Alleati smembravano il territorio ottomano, essa si fonda su una percezione di accerchiamento da parte di potenze ostili, la cui azione destabilizzante, a sua volta, si fonda sul sostegno delle forze reazionarie presenti all'interno della Turchia: cfr. D. JUNG, *The Sèvres Syndrome: Turkish Foreign Policy and its Historical Legacies*, Chapel Hill, American Diplomacy Publisher, 2003.

⁷ In un cortocircuito tra dimensione interna ed esterna della sicurezza, la sindrome di accerchiamento rafforzava sul piano interno il ruolo di “supplenza” del potere civile da parte di quello militare. Sul piano esterno, ciò comportava un uso prioritario di strumenti coercitivi che, oltre ad avere una ricaduta negativa sull'immagine del paese (cfr. nota 9), costituì una delle principali ragioni alla base dell'esclusione della Turchia dalla lista dei candidati all'ingresso nell'Unione Europea nel dicembre 1997.

ne regionale e il rapporto tra essa e il posizionamento sistemico del paese.

Oltre ad essere stata parte di un processo di aggiustamento di rotta, la svolta impressa alla politica estera della Turchia dall'AKP – incarnata dalla dottrina della “Profondità Strategica” teorizzata e perseguita dall'attuale primo ministro Ahmet Davutoğlu⁸ – è stata anche frutto di una riflessione più matura sul posizionamento del Paese nel sistema internazionale del XXI secolo. Determinante per la definizione della nuova dottrina di politica estera turca è stata difatti la considerazione del passaggio della Turchia da “nazione periferica” delle relazioni internazionali nel sistema bipolare, a “nazione centrale” nel sistema attuale. Questo assunto, infatti, imponeva alla Turchia di riscoprire il fondamento geografico e storico-ideologico della sua proiezione esterna attraverso una diplomazia proattiva e diversificata, finalizzata a intessere una fitta rete di relazioni regionali che bilanciassero i rapporti con gli alleati occidentali e contribuissero a risolvere i nodi della convivenza regionale, ponendola al riparo dall'instabilità proveniente dalle aree del Mar Nero, Mediterraneo orientale, Caucaso e Medio Oriente.

La nuova visione della politica estera turca ribaltava dunque le priorità tra la necessità di rinsaldare i legami euro-atlantici e l'avanzamento dell'interesse nazionale in ottica multiregionale. La necessità di normalizzare le relazioni con i propri vicini gettandosi alle spalle la connotazione di “guerriero post-Guerra fredda”⁹ che ne inficiava gli obiettivi di lungo periodo ha quindi imposto l'avvio di un processo di desecuritizzazione, fondato sul superamento della tendenza a utilizzare la proiezione esterna come strumento per difendere l'integrità nazionale dalle minacce che circondano il Paese. La riduzione del peso delle considerazioni militari nella formulazione della politica estera e la marginalizzazione del ruolo della forza ha aperto la strada a una diplomazia multidimensionale e alla valorizzazione del *soft power*, in

⁸ Le tesi sono espresse in A. DAVUTOĞLU, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, Istanbul, Kure Yayınları, 2001; A. DAVUTOĞLU, *Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007*, in “Insight Turkey”, n. 10, 2008, pp. 77-96; A. DAVUTOĞLU, *Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring*, in “Vision Papers”, Center for Strategic Research, n. 3, 2012.

⁹ D. JUNG, *Turkey and the Arab World: Historical Narratives and New Political Realities*, in “Mediterranean Politics”, vol. 10, n. 1, 2004, p. 12. Sulla connotazione di “potenza regionale coercitiva”, cfr. Z. ÖNIS, *Turkey and the Middle East after September 11: The Importance of the EU Dimension*, in “Turkish Policy Quarterly”, vol. 2, n. 4, 2003, pp. 84-85.

primo luogo tramite la promozione dell'interdipendenza economica tra la Turchia e gli altri interlocutori regionali¹⁰.

Di questa rivoluzione nella politica estera turca hanno beneficiato anzitutto le relazioni tra Ankara e Mosca, divenuta obiettivo prioritario della politica di *azzeramento dei problemi con i vicini* dell'AKP¹¹. Forte della crescita economica registrata dopo il 2001 e incentivata dalla necessità di trovare nuovi mercati per un'economia trainata dalle esportazioni, la Turchia ha approfondito gli investimenti diretti e l'interscambio commerciale con la Russia, primo *partner* estero del paese¹². La ritrovata intesa turco-russa si è inoltre estesa a comparti estremamente politicizzati e dalla tipica portata transnazionale, come l'energia, che negli anni successivi alla dissoluzione dell'URSS avevano innescato la concorrenzialità – se non la conflittualità – tra i due attori. Così, senza abbandonare la prospettiva di cooperazione est-ovest che aveva dato sostanza al tentativo di assurgere ad *hub* energetico regionale e rinsaldato i legami con i paesi dell'area del Caspio, Ankara aggiungeva ora una prospettiva di cooperazione nord-sud, fondata sull'approfondimento dei rapporti con Mosca e con i produttori mediorientali.

Oltre a manifestarsi su un piano bilaterale, l'intesa turco-russa si è estesa al Caucaso meridionale, assunto a inedito laboratorio di cooperazione tra i due paesi. A determinare la convergenza di interessi regionali ha contribuito in prima battuta il comune interesse al mantenimento della stabilità dell'area, sullo sfondo dei rivolgimenti avviatisi all'indomani dell'11 settembre 2001 lungo un arco di crisi che dal Medio Oriente raggiungeva l'Asia Centrale. Di fronte all'interventismo statunitense nell'area del “Grande Medio Oriente” – di cui il Caucaso rappresenta il fulcro geografico – la Turchia ha mostrato una chiara tendenza a prendere le distanze da politiche percepite come

¹⁰ K. KIRIŞCI, *The transformation of Turkish foreign policy: the rise of the trading state*, in “New Perspectives on Turkey”, n. 40, 2009, pp. 29-57.

¹¹ Per la logica e la formulazione ufficiale della dottrina dell'azzeramento dei problemi, cfr. MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA, *Policy of Zero Problems with our Neighbors* sul sito: [hwww.mfa.gov.tr/policy-of-zero-problems-with-our-neighbors.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/policy-of-zero-problems-with-our-neighbors.en.mfa).

¹² Il volume totale dell'interscambio bilaterale è passato dai 2,9 miliardi di dollari del 1999 ai 31,2 del 2014 (elaborazione dell'autore su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica turco). A dimostrazione del crescente interscambio bilaterale e dell'investimento sulla relazione bilaterale, nel novembre 2013 l'allora Primo Ministro Recep Tayyip Erdoğan fissava l'obiettivo del raggiungimento di una soglia di interscambio pari a 100 miliardi di dollari entro il 2020: cfr. “Today's Zaman”, 22 November 2013.

revisioniste e in contraddizione con la tendenza di Ankara a ritenere il mantenimento degli assetti interni e degli equilibri di potere regionali un'indiretta ma irrinunciabile forma di tutela della propria sovranità e della sicurezza nazionale. In questo contesto, lo iato tra interessi statunitensi e turco-russi nel vicinato comune si è manifestato principalmente nella freddezza, se non diffidenza, con cui Mosca e Ankara hanno guardato all'avvio delle rivoluzioni colorate: quella «delle rose» in Georgia (novembre 2003), quella «arancione» in Ucraina (dicembre 2004) e quella «dei tulipani» in Kirghizistan (marzo 2005)¹³.

In accordo con le nuove linee guida di politica estera, la Turchia ha avviato dunque una fase di parziale “sganciamento” dagli Stati Uniti¹⁴. Manifestatasi in forme differenti nei diversi scenari di cooperazione turco-statunitense, nell'area caucasica esso si è tradotto principalmente nella presa di distanza dalla politica di trasformazione e allargamento della NATO che, proiettando l'Alleanza verso l'area del Mar Nero, ne faceva un fattore di polarizzazione e potenziale conflitto con Mosca. Naturalmente, la nuova politica atlantica della Turchia ha ampliato i margini d'intesa con la Federazione russa, divenuta *partner* privilegiato nella strategia turca di stabilizzazione dell'area caucasica e del Mar Nero, attraverso la proposizione congiunta di un principio di *regional ownership* ruotante attorno all'attribuzione agli attori locali della responsabilità prioritaria di garantire e promuovere la stabilità e la sicurezza dell'area¹⁵.

Concretizzatasi dopo il 2001 attraverso la creazione di meccanismi navali congiunti nel Mar Nero¹⁶, tale visione della cooperazione è cul-

¹³ Sul punto cfr. F. HILL, O. TASPINAR, *Russia and Turkey in the Caucasus: Moving Together to Preserve the Status Quo?*, in “Russie.Nei.Visions”, n. 8, 2006.

¹⁴ A dimostrazione che il ripensamento del bilanciamento dei vettori globale e regionale della politica estera turca è fenomeno che ha preceduto l'ascesa al governo dell'AKP, sintomi di “defezione” dall'alleanza erano emersi già ad opera del precedente governo guidato da Bülent Ecevit. Cfr. B. ALIRIZA, *Turkey and the Global Storm*, in “The Turkish Update”, 12 October 2001; A. AKYÜZ, *The «Day After» in Iraq: An Ally's Perspective*, Istanbul, Tusiad, 2002.

¹⁵ Sottolineava efficacemente in un'intervista l'allora Ministro degli Esteri Davutoğlu: “*Strategic depth also rests on creating a sense of regional ownership based on shared interests and common ideals. This can be achieved only through a more effective regional cooperation [...] this would help countries to find regional solutions to their regional problems, rather than waiting for other actors from outside the region to impose their own solutions*”. Cfr. “AUC Cairo Review”, 12 marzo 2012.

¹⁶ Il riferimento va in particolare a *Black Sea Naval Cooperation Task Group* (Black-seafor, 2001), meccanismo di cooperazione e pattugliamento navale cui i paesi rivieraschi demandavano la responsabilità del mantenimento della pace e della stabilità dell'area.

minata nell'agosto 2008 con la proposizione da parte di Ankara di uno strumento di dialogo – la Piattaforma per la Stabilità e la Cooperazione nel Caucaso (PSCC) – per ristabilire un clima di fiducia reciproca e gestire congiuntamente i nodi della sicurezza nel Caucaso meridionale. Predisposta al di fuori di consultazioni con i *partner* euro-atlantici, la Piattaforma propugnava uno schema 3+2 (Armenia, Azerbaigian e Georgia + Russia e Turchia) coerente con il principio della *regional ownership* che riprendeva schemi di *confidence building* e cooperazione regionale già definiti in ambito di Unione Europea¹⁷, ma privandoli di qualunque ancoraggio esterno e centrandoli piuttosto sul duopolio turco-russo.

2. I limiti della proiezione caucasica della Turchia

Giunta all'indomani di quel conflitto russo-georgiano che aveva dimostrato quanto lontana fosse una sistematizzazione dello spazio caucasico e quanto fragili fossero i suoi equilibri, la PSCC ha rappresentato il punto più alto del tentativo turco di individuare forme di cooperazione regionale con la Russia. Significativamente, inoltre, la Piattaforma veniva lanciata nel quadro di un'iniziativa volta a “calmare il Caucaso”¹⁸ e, affrontando i nodi irrisolti della cooperazione regionale, a consolidare il posizionamento del Paese nell'area caucasico-meridionale.

La crescente intesa con la Russia non aveva infatti impedito alla Turchia di rafforzare la diplomazia triangolare con Georgia e Azerbaigian un rapporto saldato nel precedente decennio attorno alla cooperazione energetica e formalizzato nel 2012 con la creazione di un

Giustificato con la volontà di non duplicare meccanismi esistenti, il *Blackseafor* sarebbe stato, per Turchia e Russia, strumento per respingere la proposta statunitense di allargare al Mar Nero le operazioni antiterroristiche della *Operation Active Endeavor*, già condotte dalla NATO nel Mediterraneo. Nel 2006, inoltre, la Russia si associava al meccanismo di pattugliamento navale *Black Sea Harmony*, inaugurato dalla Turchia nel 2004.

¹⁷ Il riferimento è principalmente all'idea di un Patto di Stabilità per il Caucaso modellato su quello già predisposto per i Balcani e proposto nel gennaio 2000 dall'allora Presidente della Repubblica turco Suleyman Demirel in occasione di una conferenza stampa con l'omologo georgiano Eduard Shevardnadze. Cfr. “Hurriyet Daily News”, 16 gennaio 2000.

¹⁸ L'iniziativa veniva resa pubblica attraverso un articolo apparso sul “New York Times” a firma dell'allora Ministro degli Esteri turco. Cfr. A. BABACAN, *Calming the Caucasus*, The New York Times, 23 September 2008.

meccanismo trilaterale di consultazione¹⁹. Spogliato dell'egida atlantica, tale rapporto ha beneficiato, da un lato, della maggiore interdipendenza generata dall'inaugurazione delle infrastrutture di trasporto del petrolio e del gas azerbaigiani verso la Turchia²⁰ e, dall'altro, dal coinvolgimento dei tre attori nella politica energetica dell'UE e, più in particolare, nel progetto di apertura di un canale di importazione di gas dal Mar Caspio. È stato all'ombra del cosiddetto "Corridoio meridionale" del gas che Turchia, Georgia e Azerbaigian hanno infatti rilanciato il loro partenariato, predisponendo l'ampliamento delle infrastrutture energetiche esistenti e la posa di un gasdotto trans-anatolico (*Trans-Anatolian Pipeline*) deputato a convogliare verso i mercati europei il gas che andrà in produzione in Azerbaigian dal 2018.

Su questo sfondo, nell'ottica dell'avanzamento del proprio interesse nazionale e di un ruolo pivotale su uno scenario multiregionale, la politica di azzeramento dei problemi *con* i propri vicini ha svolto un ruolo di logico presupposto per una politica di azzeramento dei problemi *tra* i vicini stessi. Sotto la guida dell'AKP la Turchia ha assunto il ruolo di facilitatore del dialogo e della cooperazione e, talora, di mediatore rispetto a diversi contenziosi bilaterali e multilaterali negli scenari regionali verso i quali proiettava la propria influenza²¹. A prescindere dagli altalenanti risultati di questo approccio in altri scenari, sul versante caucasico l'iniziativa turca, recepita con freddezza dai suoi destinatari, non ha mai superato la fase di iniziale proposizione.

Le cause del fallimento sono rinvenibili anzitutto nelle caratteristiche della regione caucasica. Tratto distintivo della regione è infatti una profonda e perdurante conflittualità, deflagrata all'indomani della dissoluzione sovietica in una serie di conflitti etno-territoriali dalla natura

¹⁹ Cfr. MINISTERO DEGLI ESTERI DELLA REPUBBLICA DI TURCHIA, *Trabzon Declaration Of The Ministers Of Foreign Affairs Of The Republic Of Azerbaijan, Georgia And The Republic Of Turkey*, Trabzon, 8 giugno 2012, sul sito: www.mfa.gov.tr/trabzon-declaration-of-the-ministers-of-foreign-affairs-of-the-republic-of-azerbaijan-georgia-and-the-republic-of-turkey_08-june-2012-trabzon.en.mfa.

²⁰ Il riferimento è all'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan e al gasdotto *South Caucasus Pipeline* tra Baku, Tbilisi ed Erzurum, inaugurati rispettivamente nel 2005 e nel 2006.

²¹ In particolare, Ankara è stata promotrice dell'iniziativa della Conferenza dei paesi confinanti con l'Iraq (2003) e mediatrice nei negoziati tra Israele e Siria (2007-'08), tra Israele e Autorità Nazionale Palestinese (2007), tra Hamas e Fatah (2009-'11), tra il governo libanese guidato da Saad Hariri e Hezbollah (2011) e sul nucleare iraniano (dal 2007). Per una ricognizione delle attività di mediazione legata a crisi congiunturali cfr. *The great mediator*, *The Economist*, 19 August 2010.

intra e inter-statale e protrattasi nel tempo in ragione della mancata sottoscrizione di accordi di pace tra le parti belligeranti.

Oltre a rappresentare una sfida aperta all'ordine internazionale e un freno all'integrazione delle repubbliche caucasiche nei meccanismi di cooperazione euro-atlantici, la persistenza di statualità *de facto* in Ossezia meridionale, Abkhazia e Nagorno-Karabakh opera su due piani interconnessi. In primo luogo, il mancato compimento del processo di *state building* in Georgia e Azerbaigian e l'occupazione armena del Nagorno-Karabakh favoriscono la polarizzazione strategica dell'area, impedendo lo sviluppo istituzionale della cooperazione nella stessa. Non a caso, con l'eccezione della scarsamente istituzionalizzata *Black Sea Economic Cooperation Organization*, sono assenti meccanismi di cooperazione inclusivi, che non ricalchino, cioè, gli allineamenti cristallizzati dai conflitti "protratti". In secondo luogo, lo stato di "conflitto permanente" in cui versa il Caucaso meridionale contribuisce a mantenere salda e a rafforzare nel tempo l'egemonia regionale russa. Da un venticinquennio a questa parte, infatti, Mosca è nel contempo garante esterno delle repubbliche secessioniste, mediatore autonomo e parte essenziale dei rispettivi processi di pace. Più in generale, la Russia rimane a tutt'oggi l'unico attore in grado di influenzare tutti i livelli in cui questi conflitti si strutturano: sul piano interno alle repubbliche secessioniste; su quello dei rapporti tra queste e i paesi formalmente sovrani sui territori da esse controllati; sui piani negoziali regionale e internazionale.

L'assetto regionale descritto ha impedito alla Turchia di elevare la propria politica caucasica a un livello tale da poter proporre una sistematizzazione regionale in grado di "accomodare" gli interessi di tutte le parti in causa. D'altra parte, a limitare la portata delle iniziative turche verso il Caucaso è stato lo stesso posizionamento del Paese rispetto ai singoli conflitti. Dei quattro livelli sui quali si innestano i conflitti protratti – interno, intra-statale, regionale e internazionale – l'unico sul quale la Turchia ha una limitata influenza è quello regionale. Nei meccanismi negoziali internazionali è infatti marginale ed è del tutto priva di canali istituzionalizzati di dialogo con le entità separatiste²².

²² Una parziale eccezione è costituita dal caso dell'Abkhazia, le cui relazioni con la Turchia assumono un livello significativo, specialmente in termini economici. Cfr. E. EISSLER, *Can Turkey de-isolate Abkhazia?*, in "Turkish Policy Quarterly", vol. 12 n. 3, 2013, pp.125-135.

La polarizzazione dell'area caucasico-meridionale ha poi prodotto un ulteriore effetto sulla politica turca, i cui margini di manovra nella regione si sono ridotti proprio a causa dell'approfondimento della cooperazione bilaterale, soprattutto con l'Azerbaigian. Alla minor libertà d'azione va infatti ascritto il fallimento del processo di normalizzazione delle relazioni con l'Armenia, altro pilastro dell'iniziativa regionale turca, avviato nel settembre 2008 con la *diplomazia del pallone* e culminato nell'ottobre 2009 a Zurigo con la firma di due protocolli che sancivano il percorso per la normalizzazione delle relazioni e la riapertura delle frontiere²³. La mancanza di relazioni tra Turchia e Armenia, infatti, costituisce un ostacolo insormontabile rispetto all'affermazione di un ruolo pivotale di Ankara nell'area. L'antagonismo turco-armeno, infatti, non è una dinamica esclusivamente bilaterale²⁴ ma, al contrario, si intreccia con la conflittualità propria del teatro caucasico-meridionale. A determinare la chiusura delle frontiere tra i due paesi erano state, nel 1993, le vittorie armene sull'esercito azerbaigiano e la conseguente occupazione dell'area del Karabakh, la cui cessazione era stata posta da Ankara a condizione per riaprire il confine. Il fallimento del processo di normalizzazione, per contro, è dipeso anzitutto dal tentativo di separare i livelli bilaterale e multilaterale della trattativa, escludendo l'Azerbaigian e la questione del Karabakh dall'agenda del negoziato. Nello specifico, il processo di normalizzazione – dipanatosi in una fase di negoziato turco-azerbaigiano sul rinnovo dei contratti di fornitura di gas e sul quadro normativo per lo sviluppo del Corridoio meridionale – è stato sacrificato sull'altare della rilevanza di quest'ultimo per l'interesse nazionale turco e, più in generale, ha risentito del progressivo bilanciamento della relazione tra Ankara e Baku, che ha annullato l'asimmetria di influenza di cui la prima beneficiava. In un contesto dove le questioni del genocidio armeno, la normalizzazione dei rapporti tra Ankara ed Erevan e la soluzione del

²³ Per una ricostruzione del processo di normalizzazione delle relazioni turco-armene cfr. A. GÖRGÜLÜ, A. ISKANDARYAN, S. MINASYAN, *Assessing the Rapprochement Process*, Turkey-Armenia Dialogue Series, Istanbul, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Ettüdler Vakfı, 2010.

²⁴ Radicato nella memoria storica del Grande Male, l'antagonismo turco-armeno è tenuto vivo, da un lato, dalla campagna internazionale condotta da Erevan per il riconoscimento della natura di genocidio degli eventi successivi all'aprile del 1915 e, dall'altro, dal revanscismo sull'Anatolia orientale inscritto nei documenti fondativi della Repubblica e rafforzato dal mancato riconoscimento ufficiale del Trattato di Kars (1921) che stabiliva il confine.

conflitto armeno-azerbaigiano si sovrappongono, il bilanciamento e il rafforzamento delle relazioni turco-azerbaigiane²⁵ costituiscono dunque un ulteriore ostacolo verso uno sviluppo coerente e inclusivo del Caucaso meridionale. Il rafforzamento della relazione bilaterale tra Baku e Ankara, unitamente al più elevato profilo regionale assunto dall'Azerbaigian, si è tradotto infatti in un irrigidimento della politica azerbaigiana di isolamento dell'Armenia²⁶, il cui esito è un'insanabile cesura nella regione.

3. *Turchia e Russia: convergenze tattiche e divergenze strategiche*

Il fallimento dell'iniziativa diplomatica lanciata dalla Turchia successivamente all'agosto 2008 non è tuttavia totalmente ascrivibile ai limiti della politica di Ankara. Almeno in parte, esso è dipeso dalla riaffermazione russa della propria egemonia regionale e dall'indisponibilità di Mosca a rinunciare al ruolo di arbitro della sicurezza regionale caucasica garantito dal controllo esercitato sui conflitti protratti²⁷. Al di là delle dichiarazioni ufficiali di sostegno all'iniziativa regionale di Ankara giunte dal Cremlino²⁸, la Russia, rilanciando con determinazione il proprio ruolo nella sistematizzazione dello spazio caucasico, ha minato le fondamenta della politica turca e messo a nudo

²⁵ Il rafforzamento della relazione bilaterale è stato sancito, in particolare, dalla sottoscrizione dell'Accordo di *Partnership* Strategica e Mutua Assistenza nell'agosto 2010. Il bilanciamento si manifesta invece nel livello crescente di investimenti azerbaigiani in Turchia favorito dall'intesa sul versante energetico: 5 miliardi di dollari (2014) passibile di quadruplicarsi entro il 2020. Cfr. "Trend Oil & Gas", 24 September 2014.

²⁶ Come sottolineato dal Presidente azerbaigiano Ilham Aliyev "*We have our say in the region and our position will become even stronger. We can never allow Armenia to join any political, economic, energy and transport projects. We have isolated them and make no secret of that. In the future, our isolation policy must be continued. It is paying off*". I. ALIYEV, *Speech by Ilham Aliyev at the fourth meeting of the heads of diplomatic service*, Baku, 21 settembre 2012, sul sito: <http://en.president.az/articles/6304>.

²⁷ Cfr. ad esempio, le dichiarazioni di Lavrov sulla non utilità di modificare l'assetto negoziale sul conflitto nell'Alto Karabakh in *Russia against changes in Nagorno-Karabakh mediation format*, Russia Today, 6 luglio 2011.

²⁸ Cfr., ad esempio, *Joint Declaration between Republic of Turkey and Russian Federation*, Mosca, 13 febbraio 2009, sul sito: www.mfa.gov.tr/joint-declaration-between-the-republic-of-turkey-and-the-russian-federation-on-progress-towards-a-new-stage-in-relations-and-further-deepening-of-friendship-and-multidimensional-partnership_-moscow_-13-february-2009.en.mfa.

i limiti del tentativo di Ankara di implementare un' autonoma attività diplomatica nell' area.

Mentre, infatti, il rilancio della mediazione russa sul Nagorno Karabakh da parte di Dmitry Medvedev sottraeva margini di successo all' analoga offerta ripetutamente lanciata alle parti dal Ministero degli Esteri turco, emergeva nella stessa fase un più profondo contrasto strategico in relazione ai nodi dei conflitti etno-territoriali georgiani. Mentre la media potenza turca legava le proprie iniziative bilaterali e multilaterali al rispetto della sovranità, dell' integrità territoriale e all' inviolabilità dei confini internazionali riconosciuti²⁹, la cooperazione istituzionale tra la grande potenza russa e le repubbliche secessioniste di Abkhazia e Ossezia meridionale ha rappresentato non soltanto una sfida aperta all' ordine internazionale, ma l' evidente dimostrazione delle discrepanze e della conflittualità dei principi e degli interessi che informano le politiche di due attori comunque differenti per rango e ruolo internazionale. Inoltre, il rinnovo e l' ampliamento del patto di cooperazione militare tra Russia e Armenia nell' agosto 2010 – a stretto giro rispetto all' analogo accordo turco-azerbaigiano – e la conclusione, nel novembre 2014, di un patto di mutua assistenza con l' Abkhazia³⁰ segnalavano una perdurante tendenza russa ad alimentare le divisioni nell' area, tracciando un solco profondo tra le politiche di Ankara e di Mosca che, di fatto, cristallizzava l' egemonia regionale della seconda.

Le difficoltà per la Turchia di promuovere una visione genuinamente cooperativa, addivenendo a una politica di vicinato comune con la Russia, sembrano riflettere la natura profonda delle relazioni bilaterali tra i due attori e, in particolare, i limiti del tentativo di porre l' interdipendenza economica alla base di un partenariato strategico. Nonostante il grado di interazione economico-finanziaria, l' interdipendenza turco-russa continua a essere caratterizzata da una natura asimmetrica, alla cui base vi è la perdurante ed elevata dipendenza della Turchia dagli approvvigionamenti energetici russi³¹. Da essa, infatti, deriva in larga misura uno squilibrio nella bilancia commerciale

²⁹ *Trabzon Declaration* (2012), cit.

³⁰ Cfr. rispettivamente, RADIO FREE EUROPE/RADIO LIBERTY, 20 agosto 2010 e 24 novembre 2014.

³¹ La dipendenza turca dagli approvvigionamenti russi è particolarmente pronunciata nel settore del gas naturale, di cui il paese importa la quasi totalità del fabbisogno interno. Nel 2013 la Russia ha garantito il 59% del totale delle forniture estere e il 68,5% di quelle via gasdotto. Cfr. "BP Statistical Review of World Energy", 2014, p.28.

che Ankara, nonostante gli sforzi, non è riuscita a ridimensionare³². Se dunque la connotazione di *trading state* assunta dalla Turchia sembra funzionare su un piano bilaterale – essendo Ankara e Mosca riuscite a isolare l'andamento delle relazioni economiche dall'altalenante stato delle relazioni diplomatiche – un'analogia relazione tra approfondimento dell'interdipendenza e cooperazione politica non sembra prodursi in relazione alle politiche verso il Caucaso meridionale, così come verso altri scenari.

L'asimmetria dei rapporti turco-russi e il ruolo centrale svolto dall'energia per la cooperazione regionale aprono la strada ad un'ulteriore livello d'analisi, utile a mettere in luce tanto i limiti dell'azione caucasica della Turchia quanto le divergenze strategiche tra Ankara e Mosca. Infatti, mentre i rivolgimenti mediorientali hanno frenato il tentativo di inaugurare infrastrutture di importazione di idrocarburi da sud, il canale caucasico resta per Ankara l'unica alternativa di breve e medio periodo percorribile nell'ottica di ridurre la dipendenza dagli approvvigionamenti russi. Ciò comporta, da un lato, che gli approvvigionamenti russi restano per la Turchia un fattore imprescindibile di sicurezza energetica e crescita economica e dall'altro che, in previsione dell'aumento della domanda interna di idrocarburi, la cooperazione con l'Azerbaigian risulta più importante che in passato in un'ottica di diversificazione degli approvvigionamenti stessi ampliando il potere di ricatto di un piccolo, ma vieppiù strategico, produttore come appunto l'Azerbaigian. D'altra parte, benché l'attuale scenario mediorientale e caspico sembrino ostacolare l'obiettivo turco di assurgere ad *hub* energetico regionale, quest'ultimo fonda tuttavia una non secondaria divergenza strategica rispetto alla politica energetica russa. Genera, cioè, un evidente conflitto di interessi tra una Turchia che punta a massimizzare i canali di approvvigionamento nella prospettiva di ri-esportazione verso i mercati europei e una Russia che, al contrario, beneficia economicamente e politicamente della posizione di forza detenuta nell'approvvigionamento continentale.

³² Nel 2014, a fronte di un interscambio totale pari a 31,2 miliardi di dollari, lo squilibrio della bilancia commerciale è stato pari a 19,3 miliardi (elaborazione dell'autore su dati dell'Istituto Nazionale di Statistica turco).

Conclusioni

Dal XXI secolo la desecuritizzazione della politica estera, la promozione dell'interdipendenza economica con i propri vicini e lo sviluppo di una prospettiva inclusiva delle relazioni regionali basata sull'azzeramento dei problemi con i vicini e tra di loro, si sono tradotti in una pratica diplomatica autonoma, talora apertamente difforme da quella degli alleati euro-atlantici di Ankara. La parziale defezione della politica estera turca rispetto alla NATO e alla strategia degli Stati Uniti ha aperto però rilevanti margini di intesa e di cooperazione tra Ankara e Mosca. I due attori, infatti, sono riusciti a superare l'evidente conflittualità che aveva caratterizzato le relazioni bilaterali nel corso del primo decennio post-bipolare.

Alla crescente intesa bilaterale tra Turchia e Russia non è tuttavia corrisposta la formazione di un partenariato strategico nell'area del Caucaso meridionale. Nonostante la confluenza di interessi prodottasi a partire dall'inizio del secolo abbia infatti determinato una convergenza tattica attorno agli obiettivi del mantenimento dello *status quo* e del principio di *regional ownership*, la diversa capacità di proiezione d'influenza sulla regione e le stesse divergenze strategiche tra i due attori sembrano tracciare un solco troppo profondo per essere colmato e consentire che la relazione evolva in un partenariato strategico.

Per la Turchia, la comune affermazione del principio di *regional ownership* non si è tradotta in maggiore capacità d'influenza regionale, né in un bilanciamento della perdurante egemonia russa sull'area del Caucaso meridionale. Un'egemonia radicata nel ruolo di arbitro che Mosca svolge nella gestione dei conflitti etno-territoriali e in quello di garante dei processi di *state building* nelle auto-proclamate repubbliche di Abkhazia, Ossezia meridionale e Nagorno Karabakh.

In questo quadro, sebbene le relazioni con Azerbaigian e Georgia assicurino ad Ankara un fermo ancoraggio alle dinamiche caucasiche, la Turchia ha fallito tanto nel tentativo di dare alla propria politica caucasica un respiro regionale – cioè di superarne la connotazione bilaterale e trilaterale – quanto nella promozione di una politica di vicinato comune con la Russia. Politica, quest'ultima, ostacolata dalla considerazione che tanto nello sviluppo della cooperazione alla sicurezza quanto di quella energetica – i due pilastri attorno ai quali è andata ruotando l'intera evoluzione post-sovietica dell'area del Caucaso meridionale – Turchia e Russia perseguono obiettivi contraddittori, se non confliggenti.

Su questo sfondo, la politica caucasica perseguita dall'AKP ha piuttosto messo in luce due rilevanti tendenze che sembrano limitare ulteriormente i margini di manovra turchi. Mentre il bilanciamento del partenariato turco-azerbaigiano imbriglia più che in passato la Turchia nella conflittualità e nella polarizzazione politico-militare dell'area caucasica, il progressivo disallineamento delle politiche regionali turche da quelle euro-atlantiche priva oggi Ankara di una sponda diplomatica e di una chiara appartenenza che avevano rappresentato in passato un valore aggiunto per la proiezione di influenza turca verso lo spazio caucasico e, più in generale, post-sovietico.

Abstract - The regional dimension has gained a decisive value for the rethinking of the role and the position of Turkey and the Russian Federation on the international contemporary scenario. By virtue of geographical, historical and cultural factors, Ankara and Moscow are naturally projected towards a multi-regional dimension. Therefore, notwithstanding different degrees of power and leverage, they are active and influential actors in various, common regional scenarios, stretching from the Western Balkans to the Central Asian steppes. Among the scenarios towards which both Ankara and Moscow project their influence, the South Caucasus, the only shared neighbourhood between the two actors, is certainly one of the most relevant. Looking at the evolution of Ankara and

Moscow Caucasian policies and analysing the dynamics that favoured the alignment of the respective interests, the paper aims at empirically highlighting the gap between the tactical convergences and the strategic differences that emerge between the Russian great power and the Turkish middle one. In particular, starting from an assessment of respective goals and tools for influence, the paper will focus on endogenous and exogenous factors hampering Turkish regional strategy as well as on the reasons weakening Ankara's bargaining power *vis-à-vis* regional partners. Both will finally be employed in order to shed light on the creeping strategic competition between Turkey and Russia and, broadly speaking, on the limitations of the relationship between the two actors.

L'UCRAINA NEL PROCESSO DI RICOSTRUZIONE DELLA SFERA D'INFLUENZA RUSSA

di Antonello Folco Biagini

1. *Alcuni errori di valutazione sulla fine della Guerra fredda*

Il crollo dell'Unione Sovietica e le convulse vicende politiche ed economiche che hanno colpito la Russia nei primi anni della presidenza di Boris El'cin, indussero numerosi osservatori a convincersi dell'ineluttabilità della fine della storia¹ e del destino unipolare del sistema internazionale². Se la prima tesi è stata drammaticamente sconfessata dagli attentati dell'11 settembre 2001, la seconda sembrava basarsi su condizioni più solide non profilandosi all'orizzonte un *competitor* credibile degli Stati Uniti su scala mondiale. Nel corso degli anni Duemila, per via di quella naturale tendenza all'equilibrio che caratterizza la politica internazionale, anche questo assunto ha cominciato lentamente, ma incessantemente, a vacillare. L'inversione di tendenza, ad ogni modo, ha contraddetto le aspettative più diffuse. Non è stata generata, infatti, dalla tanto attesa ascesa della Cina, bensì dalla rinnovata politica di potenza della Russia.

Le profezie, tuttavia, non sempre si avverano. Per non cadere in qualche inganno sarebbe stato necessario evitare la confusione tra questioni ideologiche – fondate sulla maggiore efficienza di un modello politico ed economico su un altro – e il gioco di potenza, che continua a svilupparsi lungo le coordinate classiche di potere milita-

Università di Roma "La Sapienza".

¹ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

² C. KRAUTHAMMER, *The Unipolar Moment*, in "Foreign affairs", vol. 70, n. 1, 1991, pp. 23-33; W. C. WOHLFORTH, *The Stability of a Unipolar World*, in "International Security", vol. 24, n. 1, 1999, pp. 5-41.

re, territorio, popolazione, risorse. Alcuni indicatori sulla condizione dell'URSS e della Russia tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta appaiono estremamente significativi in tal senso. L'Unione Sovietica, innanzitutto, ha perso un confronto tra modelli politici ed economici dilapidando la propria legittimità dentro e fuori i confini nazionali, ma non ha subito uno scacco militare e, quindi, ha evitato le conseguenze che generalmente ne derivano. In particolare, non ha dovuto sopportare il peso delle riparazioni di guerra, né lo smantellamento dell'esercito e le restrizioni esterne ai propri investimenti militari, anche se le difficoltà economiche hanno portato per almeno un decennio al parziale smantellamento della flotta. In secondo luogo, nonostante quattordici Repubbliche Socialiste Sovietiche abbiano guadagnato l'indipendenza formale da Mosca, sono comunque rimaste profondamente legate alla Russia sia sul piano economico e infrastrutturale che su quello culturale. Di conseguenza, la "perdita" di quei territori non ha intaccato il cuore pulsante dello Stato, ma solo la sua periferia, non producendo effetti destabilizzanti tali da mettere a repentaglio la sopravvivenza del sistema o causare una guerra civile, malgrado si siano sviluppate delle tendenze separatiste come nel caso ceceno. Nell'ambito di tali considerazioni, inoltre, non è possibile dimenticare due indicatori quantitativi di potenza come la popolazione e il territorio. La Federazione Russa controlla tuttora il territorio più vasto del mondo e la sua popolazione è la nona al mondo (la più numerosa tra gli Stati europei). I vantaggi di quest'ultima condizione, in termini di posizione strategica e risorse, non hanno cessato di produrre effetti sulla vita del Paese³. Infine, per quanto riguarda gli attori interni, buona parte della *leadership* russa si trova in linea di continuità con quella sovietica, un legame questo che, se per alcuni personaggi si è tradotto in un'esperienza diretta nell'apparato governativo comunista, per altri ha significato l'opportunità di ricevere una formazione di alto livello nei centri accademici più prestigiosi dell'URSS⁴.

Dopo aver assestato i nuovi rapporti tra i poteri dello Stato, marginalizzato gli oligarchi post-comunisti, ripristinato l'ordine nel Caucaso settentrionale e rilanciato l'economia con il traino del settore energetico, Vladimir Putin e Dmitrij Medvedev sono passati a lavorare

³ J. MANKOFF, *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2009.

⁴ F. BENVENUTI, *Russia oggi. Dalla caduta dell'Unione Sovietica ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2013.

per riportare il Paese al rango di grande potenza. Sebbene la Federazione Russa appaia ancora lontana dalla capacità di proiezione globale raggiunta dall'URSS tra il 1945 e il 1991⁵, tanto da non consentire l'idea di un ritorno al bipolarismo, appare evidente come l'azione di Mosca sia volta, anzitutto, a ripristinare il suo primato sullo Spazio post-sovietico. Per ragioni legate al prestigio nazionale e alla capacità di penetrazione economica e militare, la classe dirigente russa, infatti, sembra convinta che questa sia la preconditione necessaria al Paese per tornare a competere alla pari con gli Stati Uniti. I territori delle ex Repubbliche sovietiche, in altre parole, costituirebbero il cosiddetto "estero vicino" della Russia. I due corollari di questo progetto sono: a) il ripristino dell'influenza russa sulla regione non può fondarsi solo sugli strumenti dell'*hard power*, ma necessita di una formula politica che legittimi l'azione di Mosca; b) nessuna nuova porzione dello Spazio post-sovietico deve finire nell'orbita occidentale.

2. *Il nuovo "soft power" russo*

Le grandi potenze di ogni epoca non hanno mai fondato l'efficacia della propria politica internazionale esclusivamente sulla minaccia o il ricorso alla forza, ma hanno provato a farla precedere dalla presenza di un consenso a riguardo delle loro scelte dotandosi di una formula di legittimazione. Quest'ultima deve agire trasversalmente ai confini, influenzando sia i governi e le opinioni pubbliche degli Stati obiettivo dell'azione, sia quelli dei Paesi terzi. Il comunismo ha svolto per settant'anni questa funzione, velando di autorità morale e giustificando in nome degli ideali del progresso e della solidarietà tra i popoli la sostanziale politica di potenza russa⁶. Se negli anni Novanta il dibattito politico-culturale in Russia ha dato vita a uno scontro serrato fra intellettuali anti-sovietici e filo-sovietici, durante gli anni Duemila la classe dirigente del Paese ha cercato di ricucire le ferite politiche e ristabilire l'unità nazionale con l'esaltazione degli elementi comuni che hanno contraddistinto l'epoca zarista e quella sovietica. Tra questi

⁵ A. F. BIAGINI, F. GUIDA, *Mezzo secolo di socialismo reale. L'Europa Centro-Orientale dal secondo conflitto mondiale all'era postcomunista*, Torino, Giappichelli Editore, 1997.

⁶ A. P. TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2013.

fattori di continuità vanno considerati: la volontà di fare della Russia una potenza internazionale; l'affermazione del suo ruolo di protettrice dei popoli slavi; la sua funzione di contrappeso al potere degli Stati occidentali⁷. L'esempio più evidente dell'avvio di questa politica di "sincretismo" storico-politico è stata la scelta del nuovo inno nazionale, voluta fortemente da Putin qualche mese dopo il suo insediamento alla presidenza della Federazione. Nel dicembre del 2000, infatti, la Duma ha approvato la sostituzione dell'inno del 1991 con uno nuovo che ha utilizzato le note di quello sovietico di Aleksandr Aleksandrov e il testo modificato da Sergej Michalkov, l'autore del brano originale del 1944, che ha espunto i riferimenti al comunismo modificandoli con quelli alla religione. Nel corso di questi anni è stata progressivamente sviluppata la nuova ideologia del regime, definita da Putin nel 2006 *Russkiy Mir* (Mondo russo), che si fonda su tre pilastri: l'appartenenza dei russi e dei russofoni a una sola nazione; la narrazione unitaria della storia di queste popolazioni; la fedeltà alla chiesa ortodossa russa. Il Cremlino ha così superato il progetto della Comunità degli Stati Indipendenti, rivolto principalmente alla preservazione del coordinamento delle economie degli Stati membri, per farsi promotore della costituzione di un *commonwealth* tra i popoli che condividono almeno una di queste identità. Questa, sebbene non fornisca la stessa capacità di influenza globale che il comunismo assicurava all'URSS, permette alla Russia di rivolgersi a una comunità oltreconfine numericamente equivalente a quella nazionale – oltre che diffusa in tutte le ex SSR – di cui il Paese è naturalmente *leader* e garante dei diritti. Il principale strumento realizzato per far radicare questo sentimento d'identificazione con la Russia tra i popoli che vivono al di fuori dei suoi territori è la Fondazione *Russkiy mir*, nata nel 2007 grazie alla collaborazione tra i ministeri degli Affari Esteri e dell'Educazione della Federazione. Significativamente, rispetto a quanto è avvenuto nell'ultimo decennio nello Spazio post-sovietico, il sito della Fondazione sottolinea come *mir* in russo significhi sia "mondo" che "pace" e che la seconda rappresenti uno dei suoi principali obiettivi: «la pace è l'assenza di guerra. *Russkiy mir* (la pace russa) è anche la riconciliazione russa, consenso, accordo russo, unità, le scissioni del XX secolo superate»⁸. Il

⁷ E. ACTON, *Russia: The Tsarist and Soviet Legacy*, New York, Routledge, 1995; G. NATALIZIA, *Mosca: identità nazionale e soft power*, reperibile in www.geopolitica.info, 5 dicembre 2013.

⁸ www.russkiymir.ru/languages/italy/Ideologia.htm.

progetto ha un'estensione globale e conta 98 centri in 43 Paesi diversi, ma l'Ucraina, nel suo ambito, sembra occupare un ruolo centrale. Con i suoi dodici centri attivi, è lo Stato verso cui la Fondazione rivolge i suoi sforzi maggiori.

3. *Un tassello strategico della politica di potenza russa: l'Ucraina*

“L'Ucraina, un nuovo e importante spazio sullo scacchiere eurasiatico, è un perno geopolitico perché la sua reale esistenza come Paese indipendente contribuisce a trasformare la Russia. Senza l'Ucraina, la Russia cessa di essere un impero eurasiatico. Ma se Mosca riottiene il controllo dell'Ucraina [...] riconquisterà automaticamente i mezzi per diventare un potente Stato imperiale esteso tra Asia ed Europa”⁹. Secondo Zbigniew Brzezinski, dunque, dall'orientamento internazionale e dalle trasformazioni interne di Kiev dipende la capacità di influenza di Mosca sulle dinamiche politiche europee e il ripristino del suo rango internazionale di superpotenza. Ma quali sono gli elementi che rendono l'Ucraina così rilevante nei piani strategici russi¹⁰ che hanno giustificato non solo le legittime pressioni sul governo di Viktor Janukovyč (per ritirare l'accordo di associazione all'Unione Europea), ma anche la controversa annessione della Crimea e l'appoggio – più o meno diretto – ai separatisti delle regioni di Donec'k e Luhans'k?

Tre elementi, più degli altri, sembrano essere particolarmente significativi:

1) L'elemento *simbolico*, legato all'affermazione del prestigio internazionale di Mosca. La storiografia russa ha tradizionalmente enfatizzato i legami storici che intercorrono tra i territori della Russia e dell'Ucraina. In particolare ha fatto risalire le origini del moderno Stato russo all'esperienza della *Rus'* di Kiev, il più antico regno slavo – fondato nel IX secolo – che unificò fino all'invasione mongola del XIII secolo i territori attuali della Russia occidentale, Ucraina, Bielorussia, Polonia, Lituania, e le propaggini più orientali dei Paesi

⁹ Z. BRZEZINSKI, *The Great Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York, Basic Books, 1997.

¹⁰ R. H. DONALDSON, J. L. NOGEE, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk, M. E. Sharpe, 2009.

baltici¹¹. In chiave simbolica anche la Crimea aveva un suo particolare significato, essendo stato un territorio conteso a lungo con l'Impero ottomano, teatro di passaggi fondamentali della storia russa (Guerra di Crimea, Conferenza di Jalta) e trasferita alla Repubblica Socialista Sovietica d'Ucraina solo nel 1954. La penisola sulla costa settentrionale del Mar Nero ha inoltre un valore strategico come base della flotta russa e permette alla Russia di garantirsi una capacità di proiezione in questo mare. In qualche modo si può affermare che la storia della Russia come potenza europea inizia proprio nel momento in cui Mosca si proietta verso il Mar d'Azov e la Crimea, alla ricerca di un accesso al mare e alle rotte commerciali. Bisogna ricordare, inoltre, che numerosi personaggi che hanno segnato la storia sovietica erano originari di questa terra. Nikita Chruščëv e Konstantin Černenko erano etnicamente ucraini, mentre Leon Trockij e Leonid Brèžnev nacquero nell'attuale Ucraina¹². Riportare il Paese sotto il controllo – formale o informale – di Mosca significa, quindi, contribuire in misura consistente alla ricostruzione della narrazione unitaria della storia russa.

2) Elemento *nazionale*, derivato dalla consistente minoranza russa presente in Ucraina. Il 17,3% della popolazione, infatti, è di etnia russa, mentre la quota della popolazione di lingua russa è del 24%¹³. Questa percentuale, nel corso del XX secolo, è progressivamente aumentata in favore della presenza russa soprattutto nelle regioni meridionali e orientali, che per questo vengono chiamate *Novorossiya*. È questo, infatti, il risultato di una politica di russificazione e di trasferimento di popolazioni che aveva caratterizzato l'Impero zarista e che era stata ripresa in epoca staliniana nei confronti delle popolazioni dell'Ucraina e dell'area baltica, costituendo un'eccezione rispetto alla generale politica sovietica del "radicamento"¹⁴. Ciò nonostante, in Ucraina al russo non è stata attribuita né la dignità di seconda lingua, né quella di lingua regionale, perché l'ucraino è stato considerato il principale fattore di originalità nazionale e, come tale, un elemento essenziale da preservare ai fini dell'ordine politico. Questa scelta è

¹¹ N.V. RIASANOVSKY, *Storia della Russia*, Milano, Garzanti, 1968; C. RAFFENSPERGER, *Reimagining Europe: Kievan Rus' in the Medieval World*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2012.

¹² A. CARTENY, S. SANTANGELO, *La crisi russo-ucraina nel solco della storia*, reperibile in www.huffingtonpost.it, 20 marzo 2014.

¹³ www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html

¹⁴ R. SUNY, *Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union*, Stanford, Stanford University Press, 1993.

stata percepita dalla popolazione russofona come una vera e propria discriminazione e ha fornito il pretesto a Mosca per intervenire nella vita politica interna dell'Ucraina a difesa dei diritti della minoranza russofona. Le turbolenze determinate dalla rivolta di quest'ultima nei confronti dell'autorità di Kiev definiscono una situazione di sostanziale instabilità che rafforza il potere d'influenza russo sul Paese e impedisce a quest'ultimo di portare avanti politiche coerenti di medio e lungo termine.

3) Elemento *strategico*, connesso alla possibilità di proiezione geopolitica della Russia. La Crimea, in particolare, svolgeva una funzione decisiva in questo senso e, per tale ragione, è stata il teatro dell'unica vera e propria espansione territoriale di Mosca. Anche dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, infatti, una parte della flotta russa è rimasta ancorata nel porto di Sebastopoli garantendo alla Russia un'influenza sugli Stati che si affacciano sul Mar Nero e una porta d'accesso al Mar Mediterraneo. Gli altri centri ucraini di particolare interesse strategico in cui la Russia può utilizzare la leva della frattura etno-linguistica sono il porto commerciale di Odessa, il distretto scientifico e dell'industria militare di Kharkiv e i bacini minerari di Donec'k e di Luhans'k. In particolare il primo avrebbe un valore strategico decisivo in caso di sollevazione contro le autorità di Kiev, perché costituirebbe l'anello di congiunzione con la repubblica separatista della Transnistria e un punto di contatto con l'Europa sul versante meridionale. L'Ucraina, infine, serve a uno degli obiettivi principali della politica estera russa, ossia garantire la "profondità strategica" intorno alla capitale (ugualmente sia per San Pietroburgo che per Mosca). In questa prospettiva l'integrazione dell'Ucraina nell'Unione Europea appare rischiosa agli occhi della *leadership* russa perché potrebbe costituire un primo passo sulla strada dell'ingresso nella Nato. I confini dell'Alleanza Atlantica giungerebbero così a 650 km a sud di Mosca e, sommandosi alla presenza della Nato nei Paesi baltici, potrebbero stringere la capitale russa in una sorta di tenaglia.

Conclusioni

Impedire l'ingresso dell'Ucraina nella zona d'influenza occidentale, incentivarne l'instabilità e consolidare i rapporti con la popolazione della *Novorossiya* sono diventate le parole d'ordine della politica russa nei confronti dell'ex Repubblica sovietica. Il conseguimento di

questi obiettivi permetterebbe alla Russia di consacrare il suo ruolo di grande potenza non solo nello Spazio post-sovietico, ma nella più ampia regione che si estende lungo il sistema dei mari interni (Mar Mediterraneo, Mar Baltico, Mar Nero, Mar Caspio)¹⁵. La potenza della Russia in quest'area è rafforzata dalla possibilità di esercitare, oltre agli strumenti dell'*hard power*, anche quelli del *soft power*. Non bisogna dimenticare, peraltro, che il suo peso politico si è accresciuto anche in Medio Oriente, a causa dello stallo della guerra civile siriana e delle trattative sul nucleare iraniano. Appare verosimile, quindi, che se in futuro prenderà effettivamente forma una politica di contro-bilanciamento al potere americano non legata a singoli contesti regionali¹⁶, questa sfida arriverà, ancora una volta, dalla Russia.

Abstract - After the collapse of Soviet Union, many scholars looked at the future of the international system as a long period of unipolarity. The attacks of September 11th 2001 vanished these hypothesis and the trend in the political thought was the arising of a new bipolar system, based on the United States-China competition. Also this position is a deep-rooted misunderstanding about the end of the Cold War and the domestic con-

ditions of Russia in the Nineties. Nowadays the United States and Russia are competing again. In the Putin and Medvedev era, Russian hard power has been restored and the new political narrative of *Russkiy Mir* has been implemented. Ukraine, due to its significance in terms of history, national identity and strategic relevance, is the first important theatre where the renewed Russian power would be tested.

¹⁵ G. NATALIZIA, D. POMMIER VINCELLI (a cura), *Azerbaigian. Una lunga storia*, Firenze, Passigli, 2012; G. MOTTA (a cura), *Il Baltico: Un mare interno nella storia di lungo periodo*, Roma, Nuova Cultura, 2013; M. VALIGI (a cura), *Il Caspio. Sicurezza, conflitti e risorse energetiche*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

¹⁶ S. P. HUNTINGTON, *The Lonely Superpower*, in "Foreign Affairs", vol. 78, n. 2, 1999, pp. 35-49; B. BUZAN, O. WAEVER, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

**AMBIENTE E RISORSE ENERGETICHE
NEL COSTITUZIONALISMO POSTCOMUNISTA
DELLA RUSSIA E DEI PAESI DELL'EST**

di **Giovanni Cordini**

1. *Ambiente e gestione delle risorse energetiche in Russia*

Le Costituzioni postcomuniste della Russia e dei Paesi dell'Est hanno recepito gran parte degli enunciati ambientali che già erano stati inseriti in testi precedenti e nella maggior parte delle Costituzioni dei Paesi occidentali. I principî relativi alla protezione dell'ambiente sono correlati alle analoghe formule costituzionali riferite ai fondamentali diritti della persona negli ordinamenti dello Stato di diritto di derivazione liberale. In questi testi costituzionali dell'era post-comunista sono enunciati gli "universali diritti naturali ed inviolabili", secondo formule che aderiscono alle solenni dichiarazioni internazionali, d'impronta illuministica, sulle libertà e sui diritti fondamentali della persona. La tutela dell'ambiente viene definita in questo contesto ed è relata ai diritti dell'uomo¹. Sembra accolta pertanto, in questi Paesi, l'idea di un diritto umano all'ambiente degno di protezione tanto in

Università di Pavia.

¹ Per un rigoroso esame del principio costituzionale sul tema della "dignità umana", da considerarsi come fondamento di tutti i diritti costituzionali relativi alla persona cfr. S. DALLAVALLE, *Dall'immagine Dei al riconoscimento reciproco. L'evoluzione del concetto di dignità umana alla luce della difesa della libertà religiosa*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/490/>, 3/2014. Appare interessante la considerazione per cui «nella prospettiva di un'interpretazione comunicativa della dignità umana, l'arringa a favore dell'unicità dell'essere umano significa solo che il rispetto per altre creature o per l'ambiente non vivente non è giustificato tramite il richiamo olistico alla presunta comune appartenenza alla "totalità" (*holon*) dell'universo, bensì sottolineando l'analogia morale della nostra relazione con esseri viventi non umani con quella che ci lega ai membri della nostra specie, oppure l'indispensabilità di un ambiente sano per la qualità della nostra vita, o anche, infine, rendendo giustizia all'unicità estetica della nostra esperienza della natura».

ambito internazionale quanto negli ordinamenti statali. In tal senso la salvaguardia dell'ambiente si propone non soltanto come orientamento per il legislatore e come esigenza propria di un indirizzo politico che rispetta, protegge e valorizza i beni ambientali, ma soprattutto come limite all'esercizio di diritti e funzioni sia da parte dei privati, sia in relazione alle competenze assegnate ai pubblici poteri². Da qui la costante correlazione tra l'esercizio di un diritto e l'imposizione di doveri: diritto ad un ambiente salubre e dovere di agire a favore dell'interesse all'ambiente³. Questo equilibrio assume particolare rilievo in ragione della privatizzazione di alcuni importanti settori dell'economia degli Stati post-comunisti. Pur aderendo, in via di principio, ai modelli della democrazia liberale di stampo occidentale, la Russia e gli altri Paesi post-comunisti hanno considerato l'esigenza di salvaguardare le risorse primarie di cui dispongono, proprio con specifico riferimento alle fonti energetiche. Di regola la proprietà e la gestione di tali risorse sono riservate alla mano pubblica. In Russia la legislazione consente il monopolio delle risorse energetiche al colosso Gazprom, che è controllato direttamente dallo Stato russo e che detiene anche quote azionarie delle società che operano nell'area d'influenza della Russia. Del pari la Russia controlla i gasdotti che dal suo territorio attraversano l'Europa. In Russia e in altri Stati ex-Sovietici (come il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan, il Turkmenistan e l'Uzbekistan) le risorse naturali che possono produrre energia sono considerevoli. Si calcola che la Russia da sola detenga il 6% delle riserve petrolifere mondiali e il 17% di quelle di gas naturale. Si tratta di quantitativi ingenti che incidono sulla politica energetica globale in misura rilevante. Le risorse energetiche risultano decisive per la politica di bilancio e per i rapporti con gli altri Paesi, come si evince dalla lettura dei testi che sono riportati in questo volume collettaneo⁴.

² Per uno svolgimento di tali problematiche si rinvia a G. CORDINI, P. FOIS, S. MAR-
CHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, Giappi-
chelli, 2008 e a G. CORDINI, *Tutela dell'ambiente e sostenibilità nella comparazione degli
ordinamenti costituzionali*, in "L'Italia Forestale e Montana", Rivista edita dall'Accade-
mia Italiana di Scienze Forestali, n. 1, 2012, p. 6 sgg.

³ Cfr. F. SPANTIGATI, *Valutazione giuridica dell'ambiente. Di che cosa parliamo
quando parliamo di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2002.

⁴ Cfr. anche S. BERETTA, P. C. PISSAVINO (a cura), *Russia e oltre. Energia, equilibri
politici, opportunità imprenditoriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

2. *Principi giuridici ed effettività delle politiche ambientali in Russia e negli Stati sorti dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica in relazione allo sfruttamento delle risorse energetiche*

La protezione dell'ambiente è stata presa in considerazione⁵, se pure con dichiarazioni programmatiche, in numerosi testi⁶ che sono stati revisionati o approvati dopo la caduta dei regimi comunisti. La legge sulla protezione dell'ambiente, approvata il 19 dicembre 1991 dalla "Federazione di Russia", introduceva una prima organica disciplina della materia ambientale, anticipando il riconoscimento di principi e diritti che poi sono stati "costituzionalizzati" nella Costituzione Russa del 12 dicembre 1993⁷. Questo testo, all'articolo 9 primo comma, afferma: «Nella Federazione di Russia la terra e le altre risorse naturali sono utilizzate e tutelate come base della vita e dell'attività dei popoli che risiedono sui corrispondenti territori». Si può notare la propensione a configurare, congiuntamente alla tutela, anche i "diritti di utilizzazione" delle risorse naturali, una tendenza rafforzata nel secondo comma dell'articolo 9 che estende alla terra e alle "altre risorse naturali" la proprietà privata o altre forme di proprietà, distinte da quelle municipali e statali. Ciò nonostante, per le risorse energetiche la scelta è stata a favore della proprietà pubblica e, per iniziativa presidenziale, si è consolidato un indirizzo politico volto al totale controllo delle riserve energetiche da parte dello Stato. La politica energetica ha assunto un ruolo rilevante nell'ambito delle relazioni internazionali della Russia (ne è prova anche l'accordo con la Cina siglato dal Presidente Putin

⁵ Sulla protezione dell'ambiente nell'Unione Sovietica cfr. P. PRYDE, *Environmental Management in the Soviet Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; M. TURNBULL, *Soviet Environmental Politics and Practices: The Most Critical Investment*, Dartmouth, Aldershot, 1991.

⁶ Una rassegna ampia di norme relative alla protezione dell'ambiente, inserite in testi costituzionali e legislativi, si trova nel volume di A. POSTIGLIONE (a cura), *Documenti su Il diritto dell'Ambiente*, Tipo-Lito Aurelia 72, Roma, 1986. Per un commento cfr. A. KISS, *Il diritto ad un ambiente più sano*, in A. POSTIGLIONE (a cura), *Documenti su Il diritto dell'Ambiente*, cit., p. 29 sgg. Si rinvia anche a G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato* in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO (a cura), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo I, Padova, Cedam, 2012, p. 101 sgg.

⁷ Cfr. M. GANINO, *Russia*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA, M. GANINO (a cura), *Costituzioni straniere contemporanee*, Milano, Giuffrè, 1996, pag. 236, dove si sottolinea il ruolo esercitato dal titolare della cattedra di "ecologia" dell'Università di Mosca, professor V. V. Popov a favore dell'adozione, da parte della Federazione di Russia, di una legislazione ambientale. La legge del 19 dicembre 1991 sarebbe frutto proprio della collaborazione fornita dal professor Popov.

nella sua visita a Pechino il 20 e 21 maggio 2014)⁸ e ha determinato anche situazioni di conflitto che ora risultano particolarmente rischiose, come si può evincere dal caso dell'Ucraina, dove le rivendicazioni etniche e di autonomia territoriale fungono da pretesto per ben altri motivi, in gran parte collegati allo sfruttamento delle risorse e al controllo dei gasdotti che attraversano quel Paese e consentono anche l'esportazione del gas russo verso l'Europa⁹. La disponibilità d'ingenti quantità di combustibili fossili che vanno ben oltre le necessità del mercato interno non ha tuttavia disincentivato, da parte della Russia, la ricerca e le applicazioni in tema di energie alternative rinnovabili. Il governo russo ha infatti approvato progetti intesi ad espandere la quota di mercato delle energie rinnovabili, con l'obiettivo di raggiungere entro la fine del decennio in corso una percentuale del 2,5%. Nella strategia di sviluppo di tali fonti assume un ruolo preminente il fotovoltaico, mentre sono ancora limitate le fonti di energia solare ed eolica. L'articolo 42 del citato testo costituzionale della Russia, con identità di contenuto rispetto ai recenti modelli del costituzionalismo occidentale, dispone: «Ognuno ha diritto ad un ambiente favorevole, ad un'informazione attendibile sullo stato dell'ambiente stesso e al risarcimento del danno provocato alla sua salute o ai suoi beni da infrazioni alle norme sull'ecologia». La triplice accezione del diritto alla tutela, del diritto all'informazione e del diritto al risarcimento corrispondeva ad analoghe configurazioni dei diritti ambientali definite in altri ordinamenti. Nell'impostazione della riforma costituzionale si prendeva atto dell'impatto che il disastro alla centrale nucleare di Cernobyl aveva prodotto sull'opinione pubblica internazionale e su quella interna russa per cui, alla fine del regime comunista, venivano riconosciuti gli impegni per la tutela, l'informazione e il risarcimento che fino ad allora non avevano potuto essere resi efficaci. Al tempo dell'incidente, infatti, le pubbliche autorità avevano tentato di nascondere ogni evidenza e cercato di minimizzare gli effetti prodotti da quel disastro nucleare. Di conseguenza, il diritto all'informazione riusciva importante sia come impegno correla-

⁸ L'accordo di cooperazione energetica con la Cina prevede che la Russia, attraverso Gazprom, fornisca 38 miliardi di metri cubi di gas annui, a far tempo dal 2018. In proposito, per dati e commenti, cfr. <http://www.startmag.it/canali/ambiente-energia/297-russia-e-cina-come-gas-e-petrolio>; <http://www.cese-m.eu/cesem/2015/01/laccordo-energetico-russo-cinese-un-record-in-un-secolo/>

⁹ Cfr. M. GODZIMIRSKI, *Russian Energy in a Changing World*, Norwegian Institute of International Affairs, Ashgate, London, 2013; S. OXENSTIERNA, V. P. TYNKKYNNEN, *Russian Energy and Security up to 2030*, London, Routledge, 2013.

to al programma di *glasnost* avviato da Gorbacev nella prima fase di cambiamento, sia come adesione a modelli internazionali che si erano andati evolvendo proprio in quegli anni e che trovarono una definitiva affermazione di principio nella “Dichiarazione Finale” della Conferenza Globale di Rio de Janeiro del 1992. Un altro esempio significativo dell’attenzione crescente per i temi della protezione ambientale si può ricavare dalla lettura dall’accordo istitutivo della Comunità di Stati Indipendenti (CIS), costituita a Minsk l’8 dicembre 1991¹⁰ per iniziativa di Bielorussia, Russia e Ucraina ed estesa poi, con il protocollo di Alma Ata del 21 dicembre 1991, sino a comprendere dieci Stati dell’ex Unione Sovietica¹¹. Gli Stati Indipendenti s’impegnavano a sviluppare una “cooperazione equa e reciprocamente vantaggiosa” in diversi campi, tra i quali sono comprese la sanità e la protezione ambientale. L’art. 7 dell’accordo di Minsk stabiliva che la cooperazione nella protezione dell’ambiente e la partecipazione nello stabilimento di un sistema internazionale complessivo di sicurezza ambientale dovessero rientrare nella sfera delle attività congiunte, condotte dalla Comunità, attraverso comuni istituzioni di coordinamento. Nello stesso accordo veniva riconosciuta la “natura planetaria” dell’incidente di Cernobyl e veniva assunto l’impegno di unire e coordinare gli sforzi, per ridurre al minimo le conseguenze di quel disastro¹². Alle affermazioni di principio enun-

¹⁰ Il testo dell’accordo di Minsk è pubblicato in inglese in “International Legal Materials”, vol. 31, n.1, 1992, p. 14 sgg.

¹¹ Gli Stati che, in base all’accordo di Minsk dell’8 dicembre 1991 (promosso da Bielorussia, Russia e Ucraina) e al protocollo di Alma Ata del 21 dicembre 1991, costituiscono la “Comunità di Stati Indipendenti” sono la Bielorussia (che ha inserito nella propria Costituzione, approvata il 15 marzo 1994, un articolo 55 ove si afferma: “*Protection of the environment is the duty of everyone*”), la Russia (nella Costituzione del 12 dicembre 1993 l’art. 42 afferma: “*Each person has the right to a decent environment, reliable information about the state of environment and compensation for damage caused to his health or property by ecological offences*” e l’art. 58 dispone: “*Each person is obliged to protect nature and the environment and show solicitude for natural wealth*”), l’Ucraina (Cost. 1996, art. 16), l’Armenia (Cost. 1995, art. 10), l’Azerbaijgian (Cost.1995, art. 39), il Kazakhstan (Cost. 1995, art. 31); la Moldavia (Cost. 1994, art. 37), il Tagikistan, il Turkmenistan (Cost. 1992, art. 10) e l’Uzbekistan (Cost. 1992, art. 55). Su tali vicende si rinvia all’accurata rassegna premessa alla traduzione italiana del testo della Costituzione della Federazione di Russia del 12 dicembre 1993, nel volume di P. BISCARETTI DI RUFFIA, M. GANINO (a cura), *Costituzioni straniere contemporanee*, vol. II, cit., p. 197 sgg. Ivi si può trovare anche un’esauriente bibliografia.

¹² Cfr. al riguardo S. V. VINOGRADOV, *Commonwealth of Independent States/Russia*, Yearbook of International Environmental Law, London-Dordrecht-Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991, pp. 274 e sgg.; T. SCOVAZZI, *L’ambiente nell’accordo istitutivo della Comunità di Stati Indipendenti*, in “Rivista Giur. Ambiente”, fasc. 4, 1992,

ciate dalle Costituzioni tanto dell'era comunista¹³ quanto della prima fase post-comunista non ha per altro corrisposto, nella concreta esperienza giuridica, un serio e concreto indirizzo politico volto a realizzare l'effettiva protezione dei beni e degli interessi ambientali¹⁴. Nell'era del comunismo lo sfruttamento intensivo delle ingenti risorse naturali (in particolare di quelle energetiche) che contribuiva, in modo sostanziale, al sostegno economico dell'Unione Sovietica e le esigenze della

pp. 967 e sgg. Sul disastro di Chernobyl e le sue conseguenze di ordine giuridico cfr. gli interventi al dibattito promosso dalla "Rivista Giur. Ambiente" nel n. 2/1986, pp. 269 sgg., con note di R. Perez, T. Scovazzi, C. Franchini, B. Arsini, S. Rodotà, G. Amendola e G. Vaccari. Per gli sviluppi successivi cfr. P. FOIS, *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, in "Digesto disc. Pubblicistiche", Torino, VII Appendice, Utet, 1991, p. 670 sgg. Ivi sono forniti anche ampi riferimenti bibliografici.

¹³ La Costituzione dell'Unione Sovietica del 1977/78, di matrice Brezneviana, all'articolo 18 prevedeva "misure per il risanamento dell'ambiente" e all'articolo 67 faceva riferimento ad esigenze di "protezione della natura". Formule non dissimili si potevano rinvenire anche nelle Costituzioni della Bulgaria (1971) e dell'Ungheria (1972). Cfr. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, Cedam, 1997, pp. 74 e 83. Ivi notavo che la rigida pianificazione imposta dai regimi comunisti, accentuando un indirizzo inteso a consentire e promuovere lo sfruttamento integrale e senza limiti delle risorse naturali, ai fini dell'industrializzazione e dei correlati risultati produttivi, rendeva del tutto inefficaci le formule costituzionali in tema di tutela dell'ambiente. La stessa Cina, pur conservando il regime comunista, ha partecipato ai Vertici internazionali di Rio, di Johannesburg e di Cancun ed ha introdotto iniziative per l'attuazione dell'Agenda 21, aderendo, almeno in via di principio, all'impostazione tesa a promuovere l'idea di uno "sviluppo sostenibile" compatibile con un sistema di regole che rispetti le differenze tra i Paesi avanzati e i Paesi in via di sviluppo. In forza dell'art. 11 della Costituzione, il 13 settembre 1979 è stata approvata la prima legge quadro sulla protezione dell'ambiente, in seguito sostituita dalla *Environmental Protection Law* del 1989. Si tratta di una legislazione di principio in base alla quale sono state adottate diverse discipline di settore ed emanati numerosi atti integrativi per ambiti territoriali più ristretti (città e province) o per alcune zone economiche particolari. Autori cinesi ammettono che dall'anno 1949 fino al 1978, in ragione dell'economia strettamente pianificata, del sottosviluppo economico e di un sistema giuridico inadeguato, la Cina non aveva elaborato alcuna teoria giuridica civilistica sui rimedi contro gli illeciti in generale e per la violazione delle disposizioni ambientali in particolare. Solo nel 1979 la legge sulla tutela ambientale ha riconosciuto (articolo 32) la responsabilità dei soggetti pubblici in caso di violazione delle norme ambientali. Tuttavia, ad oggi, nella Repubblica Popolare Cinese, nonostante le consistenti liberalizzazioni economiche che hanno ricevuto impulso dai governanti, manca una legislazione speciale sugli illeciti civili in materia ambientale.

¹⁴ Questa realtà impone un graduale riavvicinamento delle legislazioni ambientali e richiede l'adozione di una strategia ambientale efficace. Un esempio è fornito dall'Ungheria, dove, in relazione alla domanda di adesione all'Unione Europea, le questioni ambientali sono state oggetto di attenta considerazione. cfr. S. KEREKES, K. KISS, *Hungary's Accession to the EU: Environmental Requirements and Strategies*, in "European Environment", vol. 8, 1998, p.161 sgg.

produzione industriale ed agricola, considerate assolutamente prioritarie dai governanti assunti al potere, hanno giustificato deroghe ed eccezioni che hanno circoscritto gli effetti derivanti dall'applicazione dei principi costituzionali e delle legislazioni a tutela dell'ambiente. Le politiche di sviluppo, impostate nell'ambito della pianificazione, non hanno tenuto in gran conto la salvaguardia dell'ambiente. Con la caduta dei regimi illiberali la politica ambientale avrebbe potuto trovare maggiore considerazione sia in Russia che negli altri Paesi del blocco comunista; tuttavia, i problemi economici predominanti hanno indotto i governanti a ricercare un compromesso tra le ragioni della crescita economica e la tutela dell'ambiente. Il più delle volte la protezione dell'ambiente ha dovuto cedere il passo di fronte alle priorità poste dalla congiuntura economica, dal momento che i responsabili politici si sono trovati di fronte alle difficoltà derivanti dalla gestione del processo di trasformazione di un'economia di Stato in un'economia di mercato, per cui riusciva difficile promuovere e sostenere sia una politica sociale che consentisse di assicurare la soddisfazione dei bisogni primari della popolazione, sia un impegno consistente a favore delle politiche ambientali. Più in generale in dottrina, commentando queste trasformazioni, si rilevava che la proclamazione dei diritti attraverso i testi costituzionali e le norme di applicazione non significava ancora «una loro soddisfacente attuazione per condizioni non solo materiali» ma anche in ragione della «permanenza in diversi ambienti di una mentalità non favorevole ad uno sviluppo effettivo della tutela delle libertà»¹⁵. La scelta russa a favore di una forma di governo che ha visto sempre più concentrare i poteri costituzionali nella figura del Presidente è stata seguita anche dalle Repubbliche che sono state rese indipendenti in seguito alla dissoluzione dell'URSS¹⁶. In effetti questa involuzione ha ristretto gli ambiti del dibattito democratico e reso incerto il cammino verso le democrazie di stampo occidentale riproponendo forme oligarchiche e tendenze autoritarie nella gestione dei poteri. In un tale contesto l'equilibrio tra ambiente e politiche energetiche posto dall'esigenza della sostenibilità dello sviluppo si rivela quanto mai fra-

¹⁵ Cfr. M. GANINO, *Russia*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA, M. GANINO (a cura), "Costituzioni straniere contemporanee", vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 236.

¹⁶ A. ANGILELLO, *URSS-Russia. Un sistema politico in cerca d'identità*, Firenze, L'Autore Libri, 2004; M. GANINO, A. DI GREGORIO, C. FILIPPINI (a cura), *La Costituzione della Russia a dieci anni dalla sua adozione*, Atti del convegno di Milano della Facoltà di Scienze Politiche, Milano, Giuffrè, 2006.

gile ed incerto¹⁷. Se da un lato le risorse energetiche sono un volano dello sviluppo e possono produrre benefici importanti per i popoli, dall'altro lato possono anche essere fonte di conflitti inducendo i governanti a fomentare ribellioni dirette, ad esempio a legittimare le rivendicazioni territoriali che nascondono le reali intenzioni espansionistiche ed appropriative. Si giustifica, pertanto, un'attenzione speciale nei confronti delle politiche energetiche da parte della comunità internazionale e di quanti si prefiggono di lavorare a favore della risoluzione dei conflitti e della pace tra i popoli e gli Stati¹⁸.

3. *Le politiche ambientali e le politiche energetiche nella fase dell'allargamento dell'Unione Europea*

L'allargamento dell'Unione Europea dovuta all'adesione (che ha avuto corso a far tempo dal 2004) di vari Stati che facevano parte dell'ex Unione Sovietica (come gli Stati baltici di Estonia, Lettonia e Lituania), di Paesi dell'Est che fino ad allora ruotavano nella sfera d'influenza sovietica (Bulgaria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania e Ungheria)¹⁹ e di nuovi Stati formatisi dopo la dissoluzione della Jugoslavia (la Croazia e la Slovenia) ha tenuto conto anche della questione ambientale²⁰. In effetti, per questi Paesi, si trattava di una sorta di "ritorno all'Europa" dopo la cesura storica del secondo dopoguerra, quando gli Stati dell'Europa Orientale furono attratti nell'orbita sovietica e ai popoli furono imposti regimi comunisti. Il ritorno alla democrazia ha consentito a questi Paesi di avviare con l'Europa del Mercato Comune i negoziati che hanno definito gli accordi di adesione. Questa fase ha comportato anche una verifica circa l'attuazione delle politiche e il recepimento del diritto europeo da parte delle legislazioni ambientali. In seguito si è posto anche il problema dell'armonizzazione delle politiche

¹⁷ Sia pure da una documentata prospettiva giornalistica, riesce interessante la lettura del testo di F. MEREU, *L'amico Putin. L'invenzione della dittatura democratica*, Firenze, Aliberti, 2011.

¹⁸ È utile rinviare, come esempio, alle considerazioni e alle riflessioni proposte nel volume *Energia, Giustizia e Pace*, a cura del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, Roma, Libreria Editrice Vaticana, 2013.

¹⁹ Come è noto l'allargamento ad Est ha esteso l'Unione Europea a 28 Paesi.

²⁰ Cfr. G. CAUDO, G. PICCINATO, *Territori d'Europa: l'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Firenze, ALINEA, 2003.

energetiche, al fine di corrispondere all'impegno per l'azione comune avviata dall'Unione Europea in questo decisivo settore delle politiche di sviluppo²¹. L'impegno a conseguire il graduale ravvicinamento degli ordinamenti interni dei Paesi candidati a quelli degli altri Stati dell'area comunitaria ha comportato nel tempo, perciò, un adeguamento tanto delle legislazioni ambientali quanto della normativa interna in tema di gestione delle fonti energetiche, dando spazio al mercato ed imponendo privatizzazioni nei settori della produzione e della distribuzione delle risorse²². Le conferenze di adesione (nel giugno 2001), ad esempio, hanno attribuito notevole importanza alla valutazione dei miglioramenti effettivamente realizzati dai singoli Stati nel campo della protezione ambientale, indicando gli obiettivi da conseguire e le deroghe che potevano essere consentite nella fase transitoria del processo di allargamento dell'Unione²³. Per i Paesi candidati l'impegno finanziario europeo e lo stesso processo di allargamento sono stati condizionati anche da considerazioni relative all'impatto ambientale della modernizzazione e al recepimento del diritto ambientale comunitario negli ordinamenti interni²⁴. Una radicale vocazione liberista, affermata dopo la caduta del muro di Berlino e la revisione degli ordinamenti costituzionali in Russia e nei Paesi dell'Est riconquistati alla democrazia politica, tuttavia, ha

²¹ Per un confronto della normativa dell'Unione in tema di energia, in relazione alle esperienze condotte dai Paesi europei, cfr. V. PEPE (a cura), *Diritto comparato dell'energia. Esperienze europee*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

²² Cfr. A. FEKETE DE VARI, *The Candidate Countries and the Environment*, Bruxelles, Europe Information Service, 1998.

²³ La Commissione, nel corso del 1998, predispose un programma che le consentisse di verificare regolarmente il rispetto degli impegni assunti durante i negoziati con i dodici Paesi candidati. Successivamente a tale operazione, la Commissione ha presentato al Consiglio, contemporaneamente alle *relazioni periodiche* sull'avanzamento dei negoziati di adesione e sulle questioni ancora aperte, delle particolareggiate relazioni di controllo su ciascun Paese candidato, fornendo un quadro d'insieme dei negoziati di adesione. Tali relazioni consentono di valutare i progressi ottenuti dai Paesi candidati nel rispetto dei loro impegni. Nel *documento di strategia* la Commissione riteneva che l'adesione potesse completarsi in tempi brevi, in funzione della capacità dei candidati di assumere gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione e di portare a termine i negoziati. La strategia comunitaria per l'allargamento è stata attuata mediante una «tabella di marcia» destinata ad affrontare le questioni rimaste in sospeso, comprese le richieste di misure transitorie e di sostegno finanziario. Sulle strategie di adesione nel settore dell'ambiente cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, al Comitato delle regioni e ai Paesi candidati dell'Europa centrale e orientale, del 20 maggio 1998, COM(98) 294def.

²⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione dell'8 giugno 2001 sugli aspetti finanziari della protezione dell'ambiente all'interno dei Paesi candidati, COM(2001) 304def.

reso difficile introdurre vincoli che possono ostacolare lo sfruttamento incontrollato delle risorse naturali²⁵ e introdurre dei limiti sulla base di obblighi internazionali²⁶. Ciò nondimeno, nel corso degli anni gli Stati che avevano scelto di aderire all'Unione Europea hanno dato corso a gran parte degli obblighi giuridici che avevano contratto con l'atto di adesione e hanno recepito la normativa comune europea in tema di ambiente. I Paesi che entravano nel concerto europeo assumevano l'impegno di recepire negli ordinamenti interni l'estesa e dettagliata disciplina ambientale che l'Unione ha prodotto nei diversi settori in cui si svolge l'azione comune: acque, aria, gestione e smaltimento dei rifiuti, inquinamento, rumore, valutazione d'impatto ambientale e valutazione ambientale di piani e programmi, informazione ambientale, ecc. Le situazioni ambientali, per altro, erano diverse da Paese a Paese e non è corretto assimilare del tutto le condizioni dell'ex Unione Sovietica a quelle di altri Paesi che hanno una situazione economica più stabile o migliori prospettive di crescita a breve termine, avendo potuto contare anche su ingenti investimenti conseguenti all'adesione all'Unione Europea. L'ex Repubblica Democratica Tedesca, ormai unificata con la Repubblica Federale, ad esempio, all'origine presentava condizioni di svantaggio ma poteva contare anche su di una serie d'interventi che avevano preso in considerazione le esigenze ambientali. L'incorporazione nella Repubblica Federale ha consentito di tracciare un percorso volto a recuperare la distanza tra i due Stati per cui le principali difficoltà sono state superate. La legislazione ambientale dei *Länder* occidentali è stata recepita anche da quelli orientali, per cui ora si può effettivamente considerare realizzato, in Germania, un quadro unitario della normativa ambientale conforme agli indirizzi tracciati in sede comunitaria²⁷. L'Un-

²⁵ Un esempio analogo si trova anche nei testi costituzionali di taluni Paesi dell'America Latina, dell'Africa e dell'Asia in quanto vi si manifesta una diffidenza, non sempre ingiustificata, nei confronti dei vincoli indotti dall'esterno sulla base di concezioni ideali e di interessi pratici che non trovano giustificazione nell'ambito dei Paesi in via di sviluppo o, meglio ancora, negli Stati più poveri ed emarginati del globo.

²⁶ J. V. KARLOV, *La Russia e l'Europa nel mondo che cambia*, in "Rivista di Studi Politici Internazionali", n. 3, Luglio-Settembre, 1994, p. 355 sgg.

²⁷ La Commissione presentò una relazione al Parlamento Europeo e agli Stati membri [COM(93) 295] sulla situazione dell'ambiente nei sei nuovi *Länder* della Repubblica Federale di Germania. La relazione offriva un bilancio dell'applicazione delle direttive n. 656/1990 (GUCE L353 del 17 dicembre 1990) e 660/1990 (GUCE L353 del 17 dicembre 1990) che avevano previsto varie tappe di attuazione della regolamentazione ambientale comunitaria nei nuovi *Länder* orientali della Germania. Quelle direttive hanno stabilito delle misure transitorie e fissato un calendario che si è concluso il 31 dicembre 1995.

gheria²⁸, la Repubblica Ceca, la Croazia, la Slovacchia²⁹, la Bulgaria e la Polonia³⁰ hanno inserito formule ambientali nei rispettivi testi costituzionali ed hanno recepito le norme comuni europee. Come si ebbe modo di rilevare in occasione della conferenza pan-europea dei Ministri dell'ambiente dell'aprile 1993, la salvaguardia dell'ambiente nei Paesi dell'Europa Orientale poteva essere assicurata, soprattutto, attraverso il convinto e consistente sostegno finanziario dell'Occidente³¹, posto che i Paesi del blocco sovietico non disponevano delle risorse indispensa-

²⁸ La Costituzione del 20 agosto 1949, più volte sostanzialmente emendata, soprattutto dal 1991, all'articolo 18 dichiara: "La Repubblica ungherese riconosce ed afferma il diritto di ognuno ad un ambiente sano". Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, M. GANINO, *Costituzioni straniere contemporanee*, cit., pag. 401.

²⁹ S. V. VINOGRADOV, *Commonwealth Of Independent States/Russia*, cit., p. 272. La Costituzione della Repubblica Ceca del 16 dicembre 1992 all'articolo 35 riconosce: "Everybody has the right to a favorable living environment", mentre la Costituzione della Slovacchia del 1° settembre 1992 afferma all'art. 4: "Natural wealth, underground water sources, natural healing, springs and rivers are under the ownership of the Slovak Republic", all'art. 44: "Every person has the right to a favorable environment. Every person is obliged to protect and cultivate the environment and cultural heritage. Nobody may endanger or damage the environment, natural resources, a balanced ecology, and an effective protection of the environment", all'art. 45: "Every person has a right to complete and current information on the condition of the environment and the causes and consequences of his state".

³⁰ S. V. VINOGRADOV, *Commonwealth of Independent States/Russia*, cit., pp. 272 e 273. La Costituzione della Bulgaria del 12 luglio 1991 tra i principi fondamentali all'articolo 15 afferma: «The Republic of Bulgaria ensure the protection and conservation of the environment, the sustenance of animals and the maintenance of their diversity, and the sensible utilisation of the country's natural wealth and resources». L'articolo 55, tra i diritti e gli obblighi dei cittadini prescrive: «Citizens have the right to a healthy and favourable environment, consistent with stipulated standards and regulations. They have an obligation to protect the environment». La Costituzione della Polonia del 1997 all'articolo 5 afferma: «The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its territory and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, safeguard the national heritage and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development».

³¹ Il Consiglio dei Ministri dell'Ambiente della Comunità Europea, nel trarre le conclusioni della Conferenza Paneuropea di Lucerna del 28-30 aprile 1993, osservava: "Il Consiglio riconosce che la situazione dell'ambiente dei Paesi dell'Europa centrale e orientale richiede un intervento urgente e un maggiore sostegno da parte della Comunità. È necessario garantire in tali Paesi non soltanto la sicurezza nucleare, ma altresì una sicurezza di più ampia portata in relazione all'ambiente, nonché un'impostazione integrata in materia di approvvigionamento energetico e di risparmi di energia. La Comunità deve quindi aiutare i Paesi dell'Europa centrale e orientale a raggiungere tale obiettivo nell'interesse delle rispettive popolazioni e dell'Europa stessa. Il Consiglio lancia un appello alla Commissione e alle varie istituzioni finanziarie internazionali affinché proseguano gli sforzi miranti a fornire l'aiuto tecnico e i mezzi finanziari necessari alla realizzazione di tale obiettivo." (cfr. Boll. CE, n. 6/1993, punto 1.2.155, p. 74).

bili per risanare gli effetti negativi delle politiche perseguite dai passati regimi e, contemporaneamente, per avviare dei progetti di sviluppo completamente nuovi, nei quali l'ambiente potesse avere una specifica ed attenta considerazione³². Questa avvertenza non è stata lasciata cadere dato che, da quel momento, i progetti di sviluppo che hanno beneficiato di un contributo internazionale o comunitario hanno tenuto conto dell'impatto ambientale e non hanno trascurato di segnalare temi e settori sui quali investire per migliorare le condizioni ambientali di ciascun Paese³³. L'impegno ad introdurre ed applicare una valutazione preliminare degli effetti ambientali, in molti casi, è stato tuttavia rispettato solo formalmente ed è risultato di dubbia efficacia in quanto non è stato possibile esercitare con il necessario rigore controlli puntuali sulla realizzazione delle opere e sui loro effetti. In particolare riesce tuttora incerta la possibilità di avviare una bonifica efficace e completa dei siti inquinati e di sottoporre ad una valutazione puntuale e rigorosa non solo le grandi opere infrastrutturali ma anche le strategie urbanistiche e i programmi di gestione e gli impatti delle attività relative all'utilizzo delle risorse energetiche.

Abstract - The collapse of Soviet Union and of its Communist satellites made the environmental policies a priority in their reforming path. The new Constitutions of these revived regimes have recognized the principles of protecting and guaranteeing rights and duties pertaining to environment, thus conforming to the other democratic and more advanced countries. Russian Federation too has followed this approach stimulated by its peculiar position as leading producer and supplier of energy resources (oil and natural gas). Its broad network of pipelines connected to Central Asia oilfields and vitally feeding European economies constrained Russian policy makers to face seriously the environmental issues. The decision of having explicitly mentioned the environmental rules in the Minsk and Alma

Ata agreements which founded the Community of Independent States (CIS) is meaningful in this connection. These agreements set forth an important commitment consisting in a common policy aimed at facing the environmental needs in order to avoid accident such Chernobyl forever. If these proposals proved to be fragile and poorly implemented among CIS countries, more credible and concrete turned out the environmental policies of the former communist countries of Western Europe, especially after their admission into the European Union. Although these countries had to manoeuvre between two conflicting options (environmental safeguard and economic transition) to be members of EU influenced virtuously their approving and enforcing the environmental laws.

³² Cfr. C. B. SCHULTZ, T. R. CROCKETT, *Economic Development, Democratization, and Environmental Protection in Eastern Europe*, in "Boston College Environmental Affairs Law Review", n. 18, 1990, p. 53 sgg.

³³ Questo impegno, ad esempio, è stabilito nell'accordo del 29 maggio 1990 costitutivo della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (EBDR), sottoscritto da 40 Paesi. L'art. 2 (VII) dell'accordo richiede alla Banca "to promote in the full range of its activities environmentally sound and sustainable development": cfr. G. ROSE, *International organisations and bodies*, in S. V. VINOGRADOV, *Commonwealth of Independent States/Russia*, cit., p. 374 sgg.

INDICE GENERALE DELL'ANNATA 2014

235

gennaio-aprile, n. 1

SALVATORE SETTIS - Costituzione e diritto alla cultura	5
GIOVANNI CORDINI - Cultura e patrimonio culturale: i profili costituzionali	11
GUIDO MONTANI - The European Federal State: from Utopia to Supranational Democracy	28
YEVGENY YASIN, NATALIA AKINDINOVA, LEV JAKOBSON, ANDREI YAKOVLEV - Is the New Model of Economic Growth Feasible for Russia?	43
SILVANA MALLE - Le sfide della modernizzazione in Russia: sviluppi economici e cambiamenti istituzionali	66
MARCO CLEMENTI - Turkey's Security Agreements in Comparative Perspective	87
MARGHERITA LEVI - Bosnia: Mediation Attempts Reconsidered	111
ARTURO COLOMBO - Gaetano Salvemini fra Meridionalismo e Federalismo	123
Africa: temi di storiografia e di politica	
ALICE N. SINDZINGRE - Structural Change or Path Dependence? Assessing the Growth Paths of Sub-Saharan African Economies	137

237

IRMA TADDIA - The Horn of Africa in the Context of the Emergence of New States	159
--	-----

Mario Galizia tra storia e diritto

GIULIANO AMATO - La lezione di Mario Galizia	182
--	-----

ERNESTO BETTINELLI - L'antifascismo di Mario Galizia, costituzionalista liberaldemocratico	185
--	-----

PIETRO GIUSEPPE GRASSO - Mario Galizia e la scienza del Diritto costituzionale	189
--	-----

FULCO LANCHESTER - Le Università di Mario Galizia	193
---	-----

Eventi di Dipartimento 2013	200
--	-----

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

LORENZO ORNAGHI, Nell'età della tarda democrazia (Arturo Colombo)	204
---	-----

SIMONA NEGRUZZO, DANIELA PREDA (a cura), Perché sono europeo. Studi per Giulio Guderzo (Francesco Torchiani)	205
---	-----

ALESSANDRO BRECCIA (a cura), Le istituzioni universitarie e il Sessantotto (F.T.)	208
---	-----

ELIANA AUGUSTI, Questioni d'Oriente. Europa e Impero ottomano nel Diritto internazionale d'Ottocento (Antonio M. Morone)	212
--	-----

GIOVANNI TURCO, La politica come agatofilia; GIOVANNI TURCO, la politica come scienza etica (Piero Di Vona) ...	214
---	-----

236

maggio-agosto, n. 2

LORENZO RAMPA - L'economia dei diritti fondamentali.....	5
--	---

LUIGI COLELLA - Costituzioni e libertà sindacale in Europa. La “démocratie sociale” nell’esperienza francese	29
FLAVIO CARBONE - Carabinieri reali in colonia: prime riflessioni per alcune biografie	51
DIMITRI DELIOLANES - La questione di Cipro tra storia e politica	71
L’America Latina tra ieri e oggi: aspetti economici	
ALBERTO BOTTA, ANTOINE GODIN, MARCO MISSAGLIA - Colombia: an Unsustainable Miracle	81
MARGARITA OLIVERA, ANDRÉS LAZZARINI - From Economic Crisis to Economic Recovery and Growth: Lessons from Argentina’s Experience 2003-2013	100
EDUARDO CRESPO, JAVIER GHIBAUDI - The Contradictions of Brazilian Capitalism and the Myth of the National Bourgeoisie: from Vargas to Rouseff	118
ROBERTO LAMPA - Venezuela and the Economics of Upheaval: a Preliminary Balance (1998-2013)	128
GIANMARCO VASSALLI, JAIRO AGUDELO TABORDA, TATIANA GUARNIZO USECHE - La cooperazione tra Unione Europea e America Latina 2007-2013	148
Note e discussioni	
ARTURO COLOMBO - Alla riscoperta del “Dizionario di cultura politica”	168
ANTONIO MASALA - Quale capitalismo?	177
ANTONIO ANGELINO - Il “miracolo asiatico” nei documenti della World Bank (modelli di industrializzazione a confronto dagli anni ’90 alla crisi globale)	196
	239

EMILIANO VITTI - Propaganda in Poland 1938-1945. The Conditioning of the Masses between the Reich and the Generalgouvernement	216
---	-----

RECENSIONI E SEGNALAZIONI

IVANOE BONOMI, Diario di un anno (Arturo Colombo)	234
GIANCARLO BERGAMI, Piero Gobetti e il gobettismo (A.C.) ...	235
PAOLO PASI, Ho ucciso un principio. Vita e morte di Gaetano Bresci, l'anarchico che sparò al re (A.C.)	236
PAUL GINSBORG, Famiglia Novecento. Vita familiare, rivoluzione e dittature 1900-1950 (Francesco Torchiani)	237
VALÉRY GISCARD D'ESTAING, Europa. La dernière chance de l'Europe (Guido Montani)	241

237

settembre-dicembre, n. 3

GEOPOLITICA DI UN IMPERO: LA RUSSIA E I SUOI CONFINI

GIUSEPPE IANNINI, MARCO VALIGI - Geopolitica di un impero: la Russia e i suoi confini. Un' introduzione	5
SILVANA MALLE - Militant Russia Moving to the East	15
RICHARD CONNOLLY - Is Russia as an Asian Power? The Economic Dimension of Russia's Turn to East Asia	41
ALESSANDRO VITALE - Il nuovo "baricentro orientale" nella politica estera della Russia post-sovietica	59
GIOVANNI SALVINI - Putin e il pensiero eurasiatico	78
SANDRO BORDONE - I rapporti sino-russi dalle origini alla proclamazione della Repubblica Popolare Cinese	88

AXEL BERKOFKY - Russia and China: the Past and Present of a Rocky Relationship	108
GIUSEPPE IANNINI, ALESSANDRO GALBANI - La Russia e lo spazio eurasiatico. Un'integrazione compiuta?	124
ANTONIO FIORI, ANDREA PASSERI - Il riassetto dell'Asia centrale e il ruolo della Corea del Sud	148
MARCO VALIGI, FRANCESCO MARINO - La competizione navale nel Mar Caspio	164
GABRIELE NATALIZIA - Sovranità sfidata e ambiente internazionale: le transizioni non democratiche nel Caucaso (1991-2003)	182
CARLO FRAPPI - Turchia e Russia nel vicinato comune. Cooperazione e competizione nel Caucaso meridionale	201
ANTONELLO FOLCO BIAGINI - L'Ucraina nel processo di ricostruzione della sfera d'influenza russa	217
GIOVANNI CORDINI - Ambiente e risorse energetiche nel costituzionalismo postcomunista della Russia e dei Paesi dell'Est	225
Indice generale dell'annata 2014	237

INDICE PER AUTORE

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Agudelo Taborda J.	2	148
Akindinova N.	1	43
Amato G.	1	182
Angelino A.	2	196
Berkofsky A.	3	108
Bettinelli E.	1	185
Biagini A.F.	3	217
Bordone S.	3	88
Botta A.	2	81
Carbone F.	2	51
Clementi M.	1	87
Colella L.	2	29
Colombo A.	1, 2	123, 168
Connolly R.	3	41
Cordini G.	1, 3	11, 225
Crespo E.	2	118
Deliolanes D.	2	71
Fiori A.	3	148
Frappi C.	3	201
Galbani A.	3	124
Ghibaudi J.	2	118
Godin A.	2	81
Grasso P. G.	1	189

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Guarnizo Useche T.	2	148
Iannini G.	3, 3	5, 124
Jakobson L.	1	43
Lampa R.	2	128
Lanchester F.	1	193
Lazzarini A.	2	100
Levi M.	1	111
Malle S.	1, 3	66
Marino F.	3	164
Masala A.	2	177
Missaglia M.	2	81
Montani G.	1	28
Natalizia G.	3	182
Olivera M.	2	100
Passeri A	3	148
Rampa L.	2	5
Salvini G.	3	78
Settis S.	1	5
Sindzingre A.N.	1	137
Taddia I.	1	159
Valigi M.	3, 3	5, 164
Vassalli G.	2	148
Vitale A.	3	59
Vitti E.	2	216
Yakovlev A.	1	43
Yasin Y.	1	43

**HANNO COLLABORATO ALLA RUBRICA
“RECENSIONI E SEGNALAZIONI”**

	<i>n.</i>	<i>p.</i>
Colombo A.	1, 2, 2, 2	204, 234, 235, 236
Di Vona P.	1	214
Montani G.	2	241
Morone A.M.	1	212
Torchiani F.	1, 1, 2	205, 208, 237



Questo volume è stato stampato da Rubbettino print su carta ecologica certificata FSC® che garantisce la produzione secondo precisi criteri sociali di ecosostenibilità, nel totale rispetto del patrimonio boschivo. FSC® (Forest Stewardship Council) promuove e certifica i sistemi di gestione forestali responsabili considerando gli aspetti ecologici, sociali ed economici

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di giugno 2015
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

