

# 11. La politica estera e di sicurezza

di Matteo Verda

## a. Introduzione

La politica estera della Federazione Russa, dopo un decennio di caotico ripiegamento rispetto all'epoca sovietica, a partire dal 2000 ha conosciuto una ritrovata assertività. Alla base di questa inversione di tendenza vi è stato l'effetto combinato di un cambiamento dei processi politici interni e di una congiuntura internazionale favorevole. Se da un lato, infatti, l'ascesa e il consolidamento della leadership di Vladimir Putin ha segnato un passaggio chiave nella riorganizzazione degli apparati statali russi e delle dinamiche interne, il mutato contesto internazionale e la congiuntura economica favorevole alle esportazioni russe hanno fornito alla politica estera russa le occasioni e i mezzi per giocare nuovamente – pur tra molte debolezze – un ruolo di primo piano a livello regionale e globale<sup>1</sup>.

Il primo mandato presidenziale di Putin (2000-2004), caratterizzato nella dimensione interna da un riaffermarsi dell'autorità statale, ha visto sul piano internazionale il mantenimento di una sostanziale apertura della leadership russa verso l'Occidente. Alla base di questa scelta si può individuare innanzitutto la consapevolezza da parte dell'élite russa dell'importanza dei fattori economici nel determinare la capacità di proiezione internazionale. A questo scopo, la cooperazione economica con l'Occidente – e soprattutto con l'Europa – ha costituito uno strumento importante, garantendo un mercato di sbocco affidabile e in crescita per le esportazioni di idrocarburi e, nello stesso tempo, fornendo capitali per gli investimenti e la crescita. Alla ritrovata disponibilità dei presupposti materiali dell'azione ha corrisposto la necessità di garantirsi la legittimità internazionale nel perseguimento degli interessi nazionali. La lotta al terrorismo islamista condotta a livello globale dagli Stati Uniti e appoggiata – almeno nelle sue fasi iniziali – da un consenso quasi universale dei principali attori del sistema internazionale ha offerto l'occasione per legittimare un atteggiamento russo più assertivo, tanto nella periferia

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione completa della politica estera russa nell'ultimo decennio, si veda: De Haas M., *Russia's foreign security policy in the 21st century*, London, Routledge, 2010. Per una disamina dei fattori chiave della politica estera e di sicurezza russa, si veda: Olikier O., Crane K., Schwartz L.H., Yusupov C., *Russian foreign policy. Sources and implications*, Santa Monica, Rand, 2009.

interna – la Cecenia – quanto nella parte caucasica e in quella asiatica del cosiddetto “estero vicino”, cioè quella fascia di Paesi di nuova indipendenza che erano stati sotto il diretto controllo di Mosca fino alla fine degli anni Ottanta. Sebbene l’assertività russa fosse dettata da ragioni interne e dalla percezione di queste aree come vitali per la propria sicurezza, la contestualizzazione delle azioni russe nella lotta globale al terrorismo ne ha in parte limitato le ricadute internazionali.

A partire dal secondo conflitto iracheno (2003), la politica estera russa si è fatta progressivamente più aggressiva, con una sempre più netta contrapposizione con la NATO e lo scopo dichiarato di ristabilire l’influenza russa su tutto l’estero vicino. Il progressivo cambiamento nell’atteggiamento russo nei confronti dell’Occidente è stato determinato da tre fattori. Innanzitutto, il perdurare degli alti prezzi del petrolio sul mercato internazionale ha mantenuto alto il valore delle esportazioni russe, garantendo crescita economica e gettito fiscale in aumento per il Governo. In secondo luogo, l’espansione dell’influenza occidentale verso Oriente ha rappresentato un ridimensionamento ulteriore delle capacità di influenza russe negli Stati limitrofi, provocando la reazione di Mosca. In particolare, l’espansione di NATO (2004) e UE (2004 e 2007), e lo scoppio delle rivoluzioni colorate in Georgia (2003) e Ucraina (2004), hanno causato forti reazioni nell’élite russa, riproponendo la questione dell’accerchiamento, tradizionale nel pensiero strategico russo. Infine, il delinearsi di un incipiente multipolarismo, dovuto principalmente allo sviluppo economico cinese, ha rappresentato un’occasione per l’élite russa di perseguire il tradizionale progetto di ridimensionamento del ruolo globale degli Stati Uniti.

L’elezione a Presidente di Dmitrij Medvedev (2008) non ha presentato momenti di significativa rottura nella politica estera russa. Viceversa, il cambio di amministrazione a Washington (2009) ha offerto un’occasione per ridefinire il rapporto con gli Stati Uniti in modo più cooperativo (il cosiddetto *reset*). I primi risultati di questo nuovo corso sono stati positivi e hanno permesso al Governo russo di conseguire obiettivi importanti, come un maggior coinvolgimento nel sistema di difesa europeo e la firma del nuovo trattato START (2010) sulla riduzione degli armamenti strategici nucleari. Questi obiettivi, oltre ad un’indubbia valenza militare, hanno importanti ricadute di tipo economico sulle strategie di Mosca: non dover investire ulteriori risorse per la competizione strategica con gli Stati Uniti permette infatti alla Russia di liberare risorse per l’ammodernamento delle Forze Armate e la preparazione al contrasto di nuove minacce. Questa ricadute sono tanto più importanti alla luce della crisi economica, che ha avuto conseguenza rilevanti anche in Russia.

## **b. Le direttrici della politica estera**

La politica estera della Federazione Russa è una politica necessariamente multi-vettoriale e complessa, fatta dell’equilibrio di diverse direttrici. Una serie di fattori concomitanti determina questa situazione: innanzitutto, la vastità del suo territorio, esteso su due continenti, comporta confini comuni con 15 Stati diversi – dalla Norvegia alla Corea del Nord – e implica un impegno su fronti distanti ed eterogenei. In secondo luogo, l’eredità sovietica ha lasciato alla Federazione Russa un ruolo importante a livello regionale e globale – a cominciare dal seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza

dell'ONU – e gli strumenti per mantenere una rete di rapporti bilaterali e multilaterali molto estesa, con le opportunità e i costi che questo comporta. Infine, la struttura dell'economia russa pone vincoli significativi al Governo di Mosca: da un lato, infatti, il ruolo cruciale dell'esportazione di risorse naturali energetiche e di armamenti impone di relazionarsi costantemente con gli Stati importatori; dall'altro, le inerzie strutturali della pianificazione sovietica implicano ancora oggi un certo livello di integrazione tra l'economia russa e quella delle altre economie post-sovietiche, con inevitabili ricadute sul piano politico<sup>2</sup>.

Tra le diverse direttrici che informano la politica estera russa, quella con l'Occidente resta ad oggi quella più importante. Sia sotto il profilo militare, sia sotto quello commerciale, gli Stati Uniti e i suoi alleati europei restano il primo referente di Mosca sul piano internazionale. Frutto della competizione bipolare, l'arsenale nucleare della NATO resta nei fatti l'unica potenziale minaccia esistenziale per la Russia e come tale conserva un ruolo di primo piano nella dottrina militare di Mosca. Inoltre, sebbene i commerci internazionali siano in fase di progressivo riequilibrio, l'Europa è e resterà nel prossimo decennio il primo *partner* commerciale russo, determinando la necessità di un intenso e continuo dialogo politico che assicuri continuità agli investimenti e favorisca la crescita attraverso un'integrazione nell'economia globale che vada oltre il solo scambio di materie prime.

L'importanza del rapporto con l'Occidente non significa che esso sia lineare e non problematico. L'oscillazione tra la necessità della cooperazione e la latente competizione per l'influenza sull'area post-sovietica imprimono infatti un andamento altalenante alle relazioni russo-occidentali. Inoltre, mentre Mosca agisce in modo unitario, gli interlocutori occidentali della Federazione Russa sono piuttosto eterogenei, complicando ulteriormente il quadro ma offrendo nel contempo a Mosca un certo margine di manovra.

Le differenze tra gli Stati occidentali non si limitano ad una divergenza tra gli Stati Uniti e gli Stati europei, ma attraversano la stessa Europa. Da un lato, infatti, le élite di alcuni Paesi, tra cui Germania, Italia e Francia, hanno un orientamento di politica estera molto aperto nei confronti della Russia, tanto da porsi spesso in contrasto con Washington. Dall'altro, invece, il Governo britannico e quelli degli Stati dell'Europa Centro-Orientale sono decisamente più cauti nelle aperture a Mosca. La politica estera russa – con una significativa continuità storica – ha sfruttato queste differenze tra gli Stati europei, intessendo una strategia basata sui rapporti bilaterali, con l'obiettivo di lungo periodo di un *decoupling* della sicurezza europea da quella statunitense e di un riassetto del quadro di sicurezza a livello europeo, che vada oltre l'OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) e che estenda verso Occidente l'influenza russa, offrendo un'alternativa alla progressiva cooptazione degli ex-Stati del blocco sovietico nelle istituzioni occidentali.

---

<sup>2</sup> Sull'interazione economica tra la Federazione Russa e le ex-Repubbliche Sovietiche, si vedano: Niklasson C., "Russian leverage in Central Asia", in *FOI Defence Analysis*, 2008, pp. 37-40; Freinkman L., Polyakov E., Revenco C. "Trade performance and regional integration of the CIS Countries", in *World Bank Working Paper*, No. 38, 2004; Darden K., *Economic liberalism and its rivals: the formation of international institutions among the post-Soviet States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Accanto a questi obiettivi di lungo periodo coesistono tuttavia anche rilevanti incentivi a perseguire una stretta collaborazione con le istituzioni euro-atlantiche, NATO in primis. La volontà dell'élite russa di giocare un ruolo a livello globale necessita di un coinvolgimento diretto sulle principali questioni, che deve per forza passare per una cooperazione con gli Stati Uniti e i loro alleati. In particolare alcune tematiche, come il rallentamento della proliferazione nucleare, la stabilizzazione dell'Asia Centrale e la lotta al terrorismo di matrice islamica, sono particolarmente rilevanti per la Federazione Russa e hanno fornito in concreto ampie occasioni di cooperazione e coinvolgimento. In tal senso, un passaggio fondamentale è rappresentato dalle trattative sull'accesso della Federazione Russa all'Organizzazione Mondiale del Commercio, processo nel quale gli Stati occidentali giocano un ruolo fondamentale.

Accanto alle relazioni con l'Occidente esistono altre direttrici primarie della politica estera russa, già oggi centrali e destinate a crescere di importanza nei prossimi decenni<sup>3</sup>. Innanzitutto, il rapporto con la Cina: i due Paesi condividono oltre 4.000 Km di confine e sono legati da una cooperazione economica e militare molto dinamica, come dimostrato dal crescente interscambio e dalla sempre più significative attività della SCO (Shanghai Cooperation Organization). Da circa un decennio, infatti, la Russia e la Cina sono accomunate da importanti convergenze tattiche. Innanzitutto, l'obiettivo di limitare il ruolo degli Stati Uniti, sia nel teatro centroasiatico sia a livello globale. In secondo luogo, la collaborazione nella lotta al radicamento del terrorismo islamista, fonte di potenziale instabilità in Asia Centrale. In terzo luogo, la significativa complementarità commerciale, basata sullo scambio tra materie prime e attrezzature militari russe e prodotti finiti a basso costo cinesi.

Alcuni di questi fattori di convergenza tra Russia e Cina sono tuttavia transitori ed il loro progressivo sfaldamento appare evidente. In particolare, in campo commerciale la collaborazione russa per la Cina è infatti sempre meno rilevante strategicamente. Innanzitutto, le esportazioni di armamenti russi verso la Cina hanno subito un crollo a causa degli intensi investimenti sull'industria interna fatti da Pechino<sup>4</sup>. Inoltre, l'ulteriore sviluppo dell'industria bellica cinese aumenterà la pressione competitiva sugli altri mercati di riferimento russi, con inevitabili ricadute negative sui rapporti bilaterali. In secondo luogo, lo sviluppo dei gasdotti e oleodotti che collegano direttamente Turkmenistan e Kazakistan alla Cina ha portato ad un superamento del monopsonio russo nell'area, riducendo per Pechino il ruolo strategico della cooperazione russa in materia energetica, nonostante il valore assoluto delle esportazioni sia comunque in aumento.

Il progressivo superamento dei fattori di convergenza tra Russia e Cina è destinato a rimettere in evidenza il dato strutturale della latente competizione strategica tra i

---

<sup>3</sup> Il *Foreign Policy Concept* russo del luglio 2008 pone l'accento sull'importanza della cooperazione con India e Cina, e richiama esplicitamente anche i BRICs, a sottolineare la dimensione sempre più concreta del multipolarismo tradizionalmente auspicato da Mosca.

<sup>4</sup> Secondo Nel 2006, la Cina era il primo cliente russo e assorbiva il 57% delle esportazioni di armi. Nel 2009, il controvalore delle esportazioni si è contratto di quasi il 90%, relegando la Cina al quarto posto tra i clienti russi (dietro India, Algeria e Malesia) con una quota del 9%. Si veda: Stockholm International Peace Research Institute, 2010, *Arms Transfers Database*, in [www.sipri.org/databases/armstransfers](http://www.sipri.org/databases/armstransfers).

due Paesi. Nonostante le attuali ottime relazioni bilaterali, infatti, Russia e Cina sono tra loro in competizione per l'influenza regionale e globale e, in ultima analisi, rappresentano una potenziale minaccia militare reciproca. Qualora gli interessi dei due attori dovessero divergere in modo significativo – per tematiche come la sovranità su alcune risorse siberiane, l'influenza sulle Repubbliche centroasiatiche o i rapporti con il Giappone – gli aspetti conflittuali del rapporto sino-russo potrebbero accelerare in modo evidente. Ad accentuare questa situazione è la progressiva emersione – peraltro auspicata tanto dalla Cina quanto dalla Russia – di una configurazione multipolare del sistema internazionale, caratterizzata da una maggiore fluidità delle relazioni tra le principali potenze e da inevitabili incentivi al bilanciamento competitivo.

Parallelamente all'evoluzione del rapporto con la Cina, si consolida il tradizionale ruolo strategico del rapporto bilaterale russo con l'India. Radicata nell'epoca sovietica, la cooperazione russo-indiana ha la sua dimensione più importante nel settore degli armamenti<sup>5</sup>, anche se esistono rilevanti interessi pure in campo energetico (nucleare e idrocarburi) e si registra nel complesso un interscambio commerciale significativo e in costante aumento.

Russia e India sono stati storicamente accomunate da minacce simili e quindi da esigenze strategiche convergenti, che spesso hanno portato i due Paesi a collaborare più o meno apertamente sui temi della sicurezza. Le due principali minacce alla sicurezza indiana – Pakistan e Cina – sono infatti rilevanti anche per la Russia. Nel caso del Pakistan, si tratta di una rilevanza indiretta: il Paese costituisce da tre decenni un punto di riferimento fondamentale della strategia statunitense nell'area centroasiatica e la volontà russa di essere *partner* imprescindibile nell'area passa per un ridimensionamento del ruolo pachistano. Nel caso della Cina, Russia e India si trovano a dover fronteggiare direttamente una potenziale minaccia comune, che crea importanti incentivi alla cooperazione sulla sicurezza.

Più in generale, il ruolo di attori “deboli” nel nascente contesto bipolare e la relativa assenza di possibili contrasti di interessi potrebbero spingere Russia e India a cooperare in modo sempre più intenso sui tradizionali temi dell'energia, a cominciare dal nucleare, e degli armamenti ad alto contenuto tecnologico, come la cantieristica navale a propulsione nucleare e i *jet* da combattimento di ultima generazione, valorizzando le rispettive risorse senza compromettere la rispettiva autonomia sul piano internazionale.

Il quarto vettore, trasversale rispetto ai precedenti, è quello dei rapporti con l'estero vicino, ossia con le ex-Repubbliche Sovietiche divenute autonome agli inizi degli anni Novanta. Si tratta di un'area piuttosto eterogenea ma accomunata da una relazione speciale con Mosca, in sospenso tra la politica interna e quella estera. La presenza di istituzioni sociali ed economiche simili, la stretta integrazione economica e il ruolo centrale della Russia nel garantire la sicurezza interna ed esterna sono infatti alla base di una rete di rapporti bilaterali con Mosca che si spingono oltre le normali relazioni tra Stati indipendenti. A ciò si aggiunge una secolare consuetudine culturale, fatta

---

<sup>5</sup> Il valore assoluto delle esportazioni di armi russe è raddoppiato tra il 2006 e il 2009: l'India è così stabilmente diventata il primo mercato finale degli armamenti russi, assorbendo circa il 39% delle esportazioni russe nel settore. Si veda Stockholm International Peace Research Institute, 2010, *ibidem*.

di matrimoni misti, presenza di reciproche minoranze etniche e un universale diffusione del russo quale lingua veicolare.

La cooperazione tra le ex-Repubbliche Sovietiche ha assunto la veste istituzionale della CSI (Comunità degli Stati Indipendenti), nata alla fine del 1991 per accompagnare la transizione post-sovietica ed evolutasi nel corso dei due decenni successivi. L'organizzazione ha lo scopo di coordinare tutte le principali politiche degli Stati membri, dall'economia all'immigrazione, dalle relazioni esterne alla sicurezza. Sebbene al suo interno emergano posizioni divergenti, la CSI è de facto uno strumento utilizzato dall'élite russa per mantenere la propria area influenza attorno ai confini della Federazione Russa<sup>6</sup>. Il coinvolgimento formale degli Stati dell'estero vicino nella sicurezza della Federazione Russa si basa invece sul Trattato di Sicurezza Collettiva (1992), a cui ha fatto seguito la creazione (2002) dell'OTSC (Organizzazione per il Trattato di Sicurezza Collettivo), impiegato da Mosca come strumento per coordinare le operazioni di stabilizzazione, soprattutto in Asia Centrale, e per dare una veste multilaterale ai contingenti russi stanziati nei diversi Paesi<sup>7</sup>.

Complessivamente, il mantenimento di un livello elevato di controllo sull'estero vicino rappresenta una precondizione dell'azione internazionale di Mosca ed è interpretata dall'élite russa come una necessità strategica per il mantenimento di un importante ruolo a livello globale della Russia stessa. L'influenza russa è tuttavia costantemente sfidata e, in misura significativa, erosa dalla competizione di altri attori per l'influenza nei diversi teatri regionali: in Europa Orientale e nel Caucaso dall'Occidente, in Asia Centrale dalla Cina. La necessità di contrastare queste penetrazioni è dunque una priorità dell'azione internazionale russa soprattutto sul fronte centroasiatico, dove la competizione cinese risulta particolarmente difficile da contenere.

Un quinto vettore della politica estera russa, attualmente in fieri ma che potrebbe rivelarsi determinante nei prossimi decenni, è quello dell'Artico. La regione, su cui si affacciano anche Stati Uniti, Canada, Danimarca e Norvegia, ospita ingenti risorse naturali ancora da sfruttare: secondo le più recenti stime americane, l'area potrebbe contenere fino al 20% delle riserve mondiali di idrocarburi<sup>8</sup>. Per la Russia, la possibilità di sfruttare queste riserve costituisce un fattore chiave per il mantenimento dei livelli produttivi – e quindi della capacità di esportazione – nel lungo periodo.

L'attenzione dell'élite russa per la questione artica è aumentata negli ultimi anni, focalizzandosi sulla rivendicazione di un'area più estesa sulla base della conformazione

---

<sup>6</sup> Della CSI fanno parte – con stati giuridici diversi – Bielorussia, Ucraina e Moldavia in Europa Orientale; Armenia e Azerbaigian nel Caucaso Meridionale; Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan in Asia Centrale. Le tre Repubbliche Baltiche (Estonia, Lettonia e Lituania) non hanno invece mai fatto parte della CSI, mentre la Georgia ne è uscita nel 2008.

<sup>7</sup> A causa della natura particolarmente stringente degli impegni, la *membership* della OTSC è più ristretta di quella della CIS e riguarda, oltre alla Federazione Russa, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan e Turkmenistan.

<sup>8</sup> Si vedano: Trenin D., Baev P. K., *The arctic. A view from Moscow*, Moscow, Carnegie Endowment for International Peace, 2010; Gautier D.L., Bird K.J., Charpentier R.R., Houseknecht D.W., Klett T.R., Pitman J.K., Moore T.E., Schenk C.J., Tennyson M.E., Wandrey C.J., "Circum-Arctic resource appraisal: estimates of undiscovered oil and gas north of the Arctic Circle", in *USGS Fact Sheet* 2008-3049, 2008.

della piattaforma continentale russa. Particolarmente rilevanti in tal senso sono stati la spedizione “Arktika 2007”, durante la quale mini-sommergibili russi hanno raggiunto il fondale in corrispondenza del Polo Nord, e la “Strategia artica” del 2008, un documento ufficiale approvato da Medvedev che sottolinea il carattere strategico dell’impegno russo nell’area<sup>9</sup>. Nel complesso, tuttavia, l’attenzione verso la questione artica ha una forte valenza politica interna – per mobilitare consenso – mentre sul piano internazionale è probabile che assuma rilevanza solo nel lungo periodo, quando la domanda mondiale di energia e la capacità di investimento russo creeranno le condizioni per un’azione più decisa.

### c. Dottrine militari e apparati di sicurezza

Le scelte di politica estera russa sono profondamente influenzate dalle questioni di sicurezza e dalle dottrine di impiego dei mezzi a disposizione. In particolare, l’imponente capacità militare ereditata dall’epoca sovietica costituisce un aspetto centrale del posizionamento internazionale della Federazione Russa, tanto da poter considerare l’arsenale nucleare russo come la premessa costitutiva della sua posizione di attore globale nel sistema internazionale. Tuttavia, anche la capacità convenzionale rappresenta un importante fattore strategico nella politica estera russa e all’occorrenza uno strumento operativo, come dimostrato nel caso del conflitto con la Georgia (2008) e nella difesa del confine tagiko-afgano. Di conseguenza, l’evoluzione della dottrina militare e la parallela riorganizzazione delle Forze Armate costituiscono un punto di riferimento importante per comprendere le costrizioni e le opportunità che lo strumento militare offre ai decisori di politica estera di Mosca<sup>10</sup>.

La dottrina militare della Federazione Russa ha conosciuto tre diverse formulazioni (1993, 2000, 2010), che hanno proceduto in parallelo ai tentativi compiuti dall’élite politica di riformare e aggiornare lo strumento militare. Nonostante le significative resistenze al cambiamento da parte dei vertici militari, timorosi di veder ridimensionata la propria influenza, le successive formulazioni delle dottrine strategiche hanno mostrato una crescente attenzione al mutare del contesto internazionale e delle minacce alla sicurezza nazionale, aprendosi ad un impiego più flessibile dello strumento militare: accanto al conflitto nucleare globale trovano infatti posto anche concetti come *peacekeeping* e *peace-enforcing* e, più in generale, la tutela degli interessi politico-economici russi<sup>11</sup>.

Accanto all’evoluzione e all’adattamento della dottrina al nuovo contesto, esistono nondimeno anche importanti elementi di continuità rispetto all’epoca sovietica. Il più significativo è senza dubbio il ruolo fondamentale del deterrente nucleare, il cui

---

<sup>9</sup> Vitale A., Romeo G., *La Russia postimperiale. La tentazione di potenza*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, pp. 203-224.

<sup>10</sup> Il focus è in questa sede sugli apparati di sicurezza militari e sulla dimensione interna. Per una considerazione sul ruolo degli apparati di sicurezza interni e dei servizi di informazione, si veda, tra gli altri: Soldatov A., Borogan I., “Russia’s new nobility. The rise of the Security Services in Putin’s Kremlin”, in *International Affairs*, No. 5, Vol. 89, 2010.

<sup>11</sup> Sorprendentemente, la dottrina del 2010 non prevede alcun riferimento alla sicurezza energetica e alla sua tutela, nonostante la rilevanza del tema, anche nei discorsi ufficiali dell’élite.

impegno è previsto dalla dottrina del 2010 anche in caso di attacchi convenzionali che minaccino gli interessi vitali del Paese<sup>12</sup>. Un altro elemento di significativa continuità è il fatto che la NATO sia indicata come il primo pericolo esterno per la sicurezza russa, sia per quanto concerne il suo allargamento, sia con riferimento alle operazioni fuori area.

Parallelamente all'evoluzione della dottrina militare, l'élite russa è impegnata in un processo di riorganizzazione delle Forze Armate, sia per rispondere meglio alle nuove esigenze operative, sia per mantenere competitivi a livello internazionale i propri *standard* tecnologici di punta<sup>13</sup>. Considerando l'impostazione organizzativa e le dimensioni dello strumento militare ex-sovietico, la riorganizzazione non può che passare per una massiccia riduzione quantitativa degli organici e degli equipaggiamenti, a favore di un incremento qualitativo<sup>14</sup>. L'opposizione che questo processo incontra nei vertici militari spiega i limitati risultati raggiunti fino ad ora, anche in considerazione delle limitate risorse dedicate in passato alla difesa<sup>15</sup>. La maggiore disponibilità economica e la leadership di Putin hanno tuttavia consentito di avviare negli ultimi anni riforme più incisive, iniziate con la nomina a Ministro della Difesa di un civile, Anatolij Serdyukov, e probabilmente destinate – se le condizioni economiche lo consentiranno – ad avere maggiore successo dei precedenti tentativi.

#### **d. Possibili scenari futuri**

L'evoluzione della politica estera e di sicurezza russa nel prossimo decennio dipende in misura determinante dal persistere delle condizioni che ne hanno determinato l'assertività nel decennio passato. Si tratta, da un lato, del processo di consolidamento verticale dei processi politici interni avviato da Putin. Dalla riforma militare a quella degli apparati di sicurezza, dalla riorganizzazione dell'economia a quella delle strutture federali, i processi in corso avranno ricadute significative sulla struttura statale russa e quindi sulla proiezione internazionale di Mosca, a livello regionale e globale. Se la

---

<sup>12</sup> Sulla dottrina militare russa del 2010 si vedano: De Haas M., "Russia's new military doctrine: a compromise document", in *Russia Analytical Digest*, No. 10, Vol. 78, 2010; e: Main S.J., "The mouse that roared, or the bear that growled? Russia's latest military doctrine (February 2010)", in *Defence Academy of the United Kingdom's Russian Series*, 2010.

<sup>13</sup> Sullo stato e la riforma delle Forze Armate russe, si vedano: Lopreiato A., "La riorganizzazione delle Forze Armate della Federazione Russa secondo i principi del nuovo Consiglio di Difesa", in *Ricerche del Centro Militare di Studi Strategici*, ottobre, 2009; Baev P.K., "Russian military perestroika", in *Center on the United States and Europe at Brookings' US-Europe Analysis Series*, No. 45, 2010.

<sup>14</sup> Questa riduzione deve interessare sia la componente convenzionale che quella strategica nucleare: in questa prospettiva si inquadra la già richiamata importanza dell'entrata in vigore del nuovo Trattato START, che consente di ridurre le spese del mantenimento dell'arsenale nucleare senza comprometterne la valenza strategica.

<sup>15</sup> La spesa per la difesa (in miliardi di dollari del 2008) si è contratta da 314 miliardi nel 1989 (pari al 14,2% del PIL) dell'epoca sovietica a 66 miliardi nel 1992 (5,5%), fino al minimo storico di 21 miliardi nel 1998 (3,3%). A partire dal 2000, la situazione economica positiva ha consentito una crescita costante, portando la spesa per la difesa nel 2009 a 61 miliardi (3,5%). Si veda: SIPRI, *Military Expenditure Database*, 2010, [www.sipri.org](http://www.sipri.org).



leadership attualmente in carica riuscirà nel processo di riforme avviato, è probabile che si assisterà ad un consolidamento delle posizioni russe nei diversi teatri regionali e ad un certo attivismo russo a livello globale.

La capacità di proiezione – e lo stesso processo di riorganizzazione interna – non possono tuttavia prescindere dalla disponibilità di risorse economiche. Analogamente a quanto avvenuto nel decennio passato, anche nel prossimo le capacità di azione russe dipenderanno dai proventi derivanti dall'esportazione di idrocarburi, a loro volta dipendenti dalle quotazioni internazionali del petrolio. Se le previsioni internazionali saranno confermate, il prezzo del greggio – a cui anche il valore del gas è agganciato – è destinato a mantenersi elevato e quindi sarà garantito per tutto il decennio il mantenimento dei presupposti materiali dell'azione internazionale russa.

Partendo da questi presupposti, è possibile individuare alcuni possibili sviluppi della politica estera russa lungo le diverse direttrici. Il rapporto con l'Occidente continuerà ad essere caratterizzato da un'oscillazione tra la necessità di cooperare in campo economico e in materia di sicurezza e l'inevitabile competizione per l'influenza sugli Stati dell'estero vicino, in Europa Orientale e attorno al Bacino del Caspio. Nel complesso, è probabile che gli incentivi alla cooperazione siano più forti, in considerazione della necessità russa non solo di continuare ad esportare materie prime – soprattutto verso l'Europa Occidentale – ma anche di attrarre investimenti esteri in Russia e diversificarne la struttura produttiva.

Il rapporto con la Cina sarà invece probabilmente destinato ad un'evoluzione più problematica. Nel corso del decennio, i fattori di convergenza russo-cinesi si indeboliranno, ma non faranno venir meno del tutto gli incentivi alla cooperazione. In campo economico, i commerci bilaterali continueranno a crescere, nonostante la ricerca di partners alternativi. In campo militare, la SCO rappresenterà una possibile camera di compensazione, in grado di coordinare le azioni sui punti di mutuo interesse – lotta al terrorismo islamista – e di offrire una sede di confronto per le eventuali divergenze che emergeranno.

A differenza di quello con la Cina, il rapporto con l'India è destinato a proseguire linearmente nel suo trend positivo, con un approfondimento della cooperazione sia in campo economico, sia in quello della sicurezza.

Infine, il rapporto con gli Stati dell'estero vicino sarà centrale per la Federazione Russa: dalla capacità di proiettare la propria influenza nelle ex-Repubbliche Sovietiche dipende tanto la sicurezza interna russa quanto la propria capacità di proiezione internazionale. In particolare, l'interesse russo a stabilizzare l'area (interna) del Caucaso Settentrionale implica un forte incentivo a proseguire un impegno diretto sul terreno nell'area del Caucaso Meridionale. Nell'area centroasiatica, la presenza di una crescente competizione cinese renderà necessario un impegno crescente da parte russa per evitare un'eccessiva perdita di controllo dell'area.

A livello più generale, infine, in un contesto di emergente multipolarismo, la tendenza della Russia sarà probabilmente quella di cercare una conferma del proprio ruolo globale sia nell'ambito delle diverse organizzazioni internazionali, sia soprattutto in una rete di rapporti bilaterali coi *partners* chiave.