

# Osservatorio di Politica internazionale



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

## Tensioni nello spazio ex sovietico: i casi di Bielorussia, Kazakistan e Ucraina

Febbraio 2022

186

Approfondimenti



**OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE**

**Approfondimento ISPI su**

**TENSIONI NELLO SPAZIO EX SOVIETICO:  
I CASI DI BIELORUSSIA, KAZAKISTAN E UCRAINA**

a cura di Aldo Ferrari ed Eleonora Tafuro Ambrosetti

*Aldo Ferrari, responsabile del Programma Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI e professore all'Università Ca' Foscari di Venezia.*

*Eleonora Tafuro Ambrosetti, Research Fellow del Programma Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI.*



**TENSIONI NELLO SPAZIO EX SOVIETICO:  
I CASI DI BIELORUSSIA, KAZAKISTAN E UCRAINA**

**INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b> .....	3
<b>1. BIELORUSSIA: L'OMBRA LUNGA DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI DEL 2020</b> .....	5
<b>1.1 Il fronte interno</b> .....	5
<b>1.2 Il fronte internazionale</b> .....	7
<i>Unione Europea</i> .....	7
<i>Russia e Cina</i> .....	8
<b>2. KAZAKISTAN: CAMBIAMENTO INTERNO, CONTINUITÀ ESTERNA?</b> .....	10
<b>2.1 Il fronte interno</b> .....	10
<i>Le proteste del gennaio 2022</i> .....	11
<i>L'impatto delle proteste sull'economia</i> .....	12
<b>2.2 Il fronte internazionale</b> .....	13
<i>Cina</i> .....	15
<i>I vicini centrasiatrici</i> .....	15
<i>Stati Uniti</i> .....	16
<i>Unione Europea e Italia</i> .....	16
<b>3. LA CRISI IN UCRAINA</b> .....	18
<b>3.1 Il fronte interno</b> .....	18
<b>3.2 La situazione economica</b> .....	19
<b>3.3 La sicurezza dell'Ucraina e relazioni internazionali</b> .....	20
<i>L'Ucraina come fortezza dell'Occidente di fronte alla Russia</i> .....	21
<i>Ucraina e Cina</i> .....	24



## INTRODUZIONE

Da più di vent'anni la politica estera della Russia persegue con forza due obiettivi principali<sup>1</sup>. Il primo è costituito dalla volontà, affermata già negli anni Novanta dello scorso secolo, di mantenere un ruolo fondamentale nello spazio post-sovietico, il cosiddetto “estero vicino”; in particolare evitando l'ulteriore espansione della NATO al suo interno dopo quella avvenuta nel 2004, che ha incluso anche le tre repubbliche baltiche. Il secondo obiettivo è stato dapprima indicato da Evgenij Primakov, ministro degli Esteri e primo ministro sotto Eltsin, e poi almeno in parte realizzato da Vladimir Putin dall'inizio della sua ascesa al potere: si tratta della costruzione di un nuovo scenario politico internazionale fondato su un equilibrio multipolare, che rifiuta quindi l'egemonismo statunitense e più in generale la pretesa occidentale a un primato non solo politico, economico e militare, ma anche nella sfera dei valori<sup>2</sup>.

Contrariamente a quanto si afferma spesso in Occidente, la politica estera della Russia non mira in effetti ad una ricomposizione neo-imperiale dello spazio post-sovietico, ma piuttosto alla difesa – più intransigente – di quelli che percepisce essere i suoi fondamentali interessi politici, economici e di sicurezza. Negli ultimi anni Mosca ha agito in maniera molto pragmatica, mantenendo sostanzialmente le proprie posizioni nello spazio post-sovietico e in qualche caso rafforzandole. È in questa ottica che deve essere letta la sua azione nei tre diversi scenari analizzati nel presente *Approfondimento*.

La dinamica delle recenti crisi regionali in Bielorussia, Kazakistan e Ucraina conferma che la Russia mantiene e tende anzi a rafforzare il suo ruolo preminente nello spazio post-sovietico. Come già avvenuto nella gestione del conflitto armeno-azerbaigiano del Nagorno-Karabakh nel 2020, Mosca dimostra di essere in grado di agire con efficacia utilizzando i diversi strumenti politici e militari di cui dispone.

L'accresciuto peso di Mosca nella vita interna della Bielorussia è legato soprattutto alle conseguenze delle intense e protratte proteste per le elezioni presidenziali nel 2020, che hanno attribuito la vittoria ad Aleksandr Lukashenko, al potere ininterrottamente dal 1994. La dura repressione di queste proteste ha determinato un netto peggioramento delle relazioni della Bielorussia con l'Unione Europea che nel corso del 2021 hanno conosciuto momenti di grande tensione con il dirottamento dell'aereo Ryanair e la crisi dei migranti al confine con la Polonia. Nonostante l'avvio di una riforma costituzionale dagli esiti incerti, il traballante potere di Lukashenko – in precedenza assai meno dipendente da Mosca di quanto si pensasse in Occidente – si basa ormai quasi esclusivamente sull'appoggio russo. Come rileva Tafuro Ambrosetti, il tardivo riconoscimento da parte di Minsk dell'annessione della Crimea e il sostegno alla Russia nella nuova crisi ucraina sono prove evidenti dell'accresciuto controllo di Mosca sulla Bielorussia.

---

<sup>1</sup> Per un rapido quadro d'insieme della politica estera russa si veda A. Ferrari, *La politica estera russa in crisi? Mosca e le crisi di Bielorussia, Kirghizistan e Armenia*, in AAVV, [L'influenza della Russia nel vicinato: tra minacce di erosione e adattamento alle nuove sfide](#), Approfondimento ISPI per l'Osservatorio di Politica Internazionale, marzo 2021, pp. 4-8.

<sup>2</sup> Si veda al riguardo soprattutto lo studio di R. Sakwa, *Russia Against the Rest. The Post-Soviet Cold War Crisis of World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Una dinamica abbastanza simile si è verificata in Kazakistan, paese molto legato alla Russia nella sfera politica, economica e di sicurezza, ma sinora capace di condurre una politica indipendente. Le violente proteste scoppiate ai primi di gennaio in diverse città kazake hanno costretto il presidente Kassym Tokayev a chiedere l'intervento dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO), l'alleanza militare a guida russa. Questa azione, la prima verificatosi sinora a opera della CSTO, ha evidentemente rafforzato il peso politico di Mosca in Kazakistan e più in generale in Asia Centrale. Inoltre, l'approvazione di fatto da parte di Pechino di questo intervento conferma la cooperazione russo-cinese all'interno di un modello di *governance* autoritaria di fatto istituzionalizzato nell'intera regione.

Diverso il caso dell'Ucraina, nella quale il presidente Volodymyr Zelensky ha intensificato nel corso del 2021 tre ambiziosi obiettivi di politica estera: accelerare il piano di adesione alla NATO; rilanciare la prospettiva di adesione all'UE e riportare la Crimea nell'agenda politica internazionale. Peraltro, tutti e tre questi obiettivi sono avversati da Mosca. Come osserva Michail Minakov nel suo contributo al presente Approfondimento, "Nel 2021 il governo ucraino ha fatto tutto il possibile per far passare l'Ucraina dal modello di zona cuscinetto a quello di fortezza dell'Occidente contro la Russia". È all'interno di questo contesto che deve esser letto l'innalzamento della pressione militare russa alle frontiere dell'Ucraina, iniziata nel corso del 2021 all'interno di una strategia mirante a imporre una ridefinizione complessiva della sicurezza nell'Europa Orientale. Mosca chiede all'Occidente esplicite garanzie sulla propria sicurezza nazionale, in particolare riguardo all'ingresso di Kiev nella NATO. Le richieste russe sono state sostanzialmente rifiutate a fine gennaio 2022, cosicché la tensione resta altissima, né potrebbe essere diversamente vista l'importanza della posta in gioco.

La Russia e l'Occidente sono in effetti di fronte a un bivio: utilizzare questa crisi per risolvere le loro profonde divergenze oppure innescare un'ulteriore e rischiosa conflittualità. Il punto è che in Ucraina l'Occidente difende dei principi, mentre la Russia è convinta di lottare per la propria sicurezza e si pone quindi con maggior determinazione in questa controversia. Tanto più che Mosca confida in un sostanziale appoggio da parte di Pechino di fronte all'Occidente, un elemento che mancava durante la Guerra fredda<sup>3</sup>. La crisi tra la Russia e l'Occidente rischia in effetti di aggravarsi seriamente nel 2022 in uno scenario internazionale in rapido mutamento del quale l'Ucraina è solo un elemento, per quanto cruciale.

L'analisi dei tre contesti di crisi in Bielorussia, Kazakistan e Ucraina indica la necessità per l'UE e l'Italia di prendere atto della crescente capacità di proiezione della Russia nello spazio post-sovietico e di individuare nei suoi confronti strategie più efficaci di quelle sinora utilizzate. Nonostante le numerose divergenze, la gravità della situazione (in particolare nel contesto ucraino, cui abbiamo deciso di dedicare uno spazio leggermene maggiore) richiede infatti che l'Occidente e la Russia riprendano a confrontarsi per giungere a una stabilizzazione dei loro rapporti. Un confronto nel quale l'Italia potrebbe avere un ruolo importante alla luce dei rapporti positivi che intrattiene con Mosca pur nel suo pieno inserimento nell'UE e nella NATO.

*Aldo Ferrari*

---

<sup>3</sup> A. Baunov, *The West Has responde to Russia's Ultimatum. It is Enough?*, Commentary, Carnegie Moscow Center, 1 febbraio 2022.

## 1. BIELORUSSIA: L'OMBRA LUNGA DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI DEL 2020

*Eleonora Tafuro Ambrosetti*<sup>1</sup>

In Bielorussia si continuano a osservare le conseguenze delle proteste per le elezioni presidenziali nel 2020, che hanno attribuito una vittoria schiacciante ad Aleksandr Lukashenko, al potere ininterrottamente dal 1994. Tali conseguenze includono, sul piano interno, una maggiore repressione della società civile e, soprattutto, dell'opposizione politica, ma anche l'avvio di una riforma costituzionale dagli esiti, tuttavia, incerti; sul piano internazionale, un rafforzamento dell'alleanza con Russia (e della relazione con la Cina) e, per contro, un peggioramento delle relazioni con l'UE. Tale peggioramento ha avuto come epifenomeni nel corso del 2021 il dirottamento dell'aereo Ryanair e la crisi dei migranti al confine con la Polonia.

### 2.1 Il fronte interno

A seguito delle elezioni presidenziali dell'agosto 2020, che molti osservatori e l'OSCE<sup>2</sup> hanno definito "né libere né eque", proteste diffuse hanno attraversato la Bielorussia durante svariati mesi. Non era la prima volta che i bielorussi scendevano in piazza per protestare contro elezioni considerate illegittime: d'altronde, secondo i risultati ufficiali, Alexander Lukashenko non ha mai vinto con meno dell'80% dei voti<sup>3</sup>. Nel 2006 e nel 2010, ad esempio, migliaia di cittadini contestarono duramente il risultato elettorale in quegli anni. Nel 2011 l'Unione Europea aveva anche imposto sanzioni contro Minsk (rimosse poi nel 2016) in risposta all'incarcerazione di politici dell'opposizione e dei loro familiari, come nel caso Andrei Sannikov. Tuttavia, a differenza delle elezioni negli anni precedenti e nonostante le barriere politiche imposte dal regime, nel 2020 l'opposizione bielorussa si era radunata attorno a Svetlana Georgiyevna Tikhonovskaya, dopo che altri candidati (incluso il marito di Tikhonovskaya) erano stati incarcerati o esiliati. Dunque, era emerso un fronte anti-Lukashenko relativamente compatto che rendeva ancora meno credibile una vittoria così netta del presidente uscente. La frustrazione e il malcontento dei cittadini sono stati poi amplificati dalla pandemia di Covid-19 e da una crisi economica che, seppur legata alla pandemia, rivela anche i limiti del modello statalista e centralizzato che Lukashenko da tempo promuove. Già a gennaio 2020, infatti, si era registrato un calo dell'1,9% del PIL, dovuto anche a un calo (di quasi l'80% nel primo trimestre del 2020) del volume delle forniture petrolifere russe al settore petrolchimico bielorusso. Questa diminuzione è stata causata da una disputa con Mosca sul processo d'integrazione dei due stati sotto lo Stato dell'Unione di Russia e Bielorussia. La riduzione delle forniture è stato un duro colpo per il settore petrolchimico, che genera circa il 10% del PIL del paese, il 25% delle sue esportazioni e il

---

<sup>1</sup> Eleonora Tafuro Ambrosetti è Research Fellow del Programma Russia, Caucaso e Asia Centrale dell'ISPI.

<sup>2</sup> W. Benedek, OSCE Rapporteur's Report under the Moscow Mechanism on Alleged Human Rights Violations related to the Presidential Elections of 9 August 2020 in Belarus ([Rapporto del Relatore OSCE nell'ambito del Meccanismo di Mosca sulle presunte violazioni dei diritti umani relative alle elezioni presidenziali del 9 agosto 2020 in Bielorussia](#)). Documento No 358/2020, Organization for Security and Co-operation in Europe

<sup>3</sup> E. Tafuro Ambrosetti, *Bielorussia: le tre incognite per il regime di Lukashenko*, ISPI Commentary, 28 agosto 2020.

20% delle entrate del bilancio statale<sup>4</sup>. Riuscendo a canalizzare anche il malcontento economico, dunque, le proteste avevano ottenuto il sostegno di un'ampia fascia della società, tra cui attivisti dell'opposizione, studenti, operai, operatori sanitari, figure religiose, agricoltori collettivi e rappresentanti dei media statali, con un ruolo importante (anche se spesso ingigantito nei media occidentali) delle donne sia nel guidare il movimento di opposizione sia alla guida di marce pacifiche<sup>5</sup>.

Nonostante il fermento di una società civile che, prima delle proteste del 2020, era largamente considerata passiva dai media occidentali, Lukashenko è sempre riuscito a mantenere la sua presa sul potere presidenziale, attraverso frodi elettorali e una dura repressione politica, ma anche a persistenti sacche di consenso in alcune fasce della popolazione<sup>6</sup>. Anche questa volta il suo regime, famosamente descritto come l'ultima dittatura in Europa<sup>7</sup>, sembra essere uscito quasi indenne grazie al sostegno della Russia, di cui si parlerà nella prossima sezione. Questo, però, è avvenuto a un duro prezzo. Come riportato in una risoluzione del Parlamento europeo<sup>8</sup>, si stima che quasi 40.000 bielorusi siano stati arrestati per aver protestato contro il regime; i difensori dei diritti umani hanno documentato centinaia di casi di tortura e maltrattamenti, mentre diverse persone sono ancora disperse e altre sono state trovate morte. Le conseguenze per le già deboli istituzioni dello stato (come la magistratura) e della società civile (in primis, stampa e associazioni non governative) sono state gravissime. Basti pensare che sono centinaia i giornalisti indipendenti e attivisti scappati all'estero, mentre ci sono più di 720 prigionieri politici e 4600 procedimenti penali aperti contro cittadini bielorusi (nessun caso, invece, è stato aperto contro persone responsabili o complici della violenza della repressione)<sup>9</sup>. Infine, quasi 250 organizzazioni della società civile sono state liquidate o sono in via di liquidazione, compreso il Centro per i diritti umani Viasna, che ha subito una repressione senza precedenti a causa dell'arresto e dell'incriminazione della sua leadership, membri del personale e volontari<sup>10</sup>.

Anche con lo scopo di placare il malcontento dei cittadini, Lukashenko ha svelato alla fine di dicembre 2021 il progetto di una riforma costituzionale<sup>11</sup>, da approvare attraverso un referendum il 27 febbraio 2022. Gli emendamenti costituzionali sono orientati a preservare la forma presidenziale del governo, rafforzando tuttavia il ruolo del Parlamento e, specialmente, dell'Assemblea popolare bielorusa, che riceverà una parte significativa dei poteri attualmente in capo al presidente. Allo stesso tempo, il mandato del Parlamento sarà esteso da quattro a cinque anni, mentre si pongono per la prima volta dei limiti ai mandati presidenziali (solo due mandati quinquennali). Dopo il termine dei mandati, il presidente uscente godrà dell'immunità e avrà diritto di dirigere l'Assemblea popolare bielorusa o di diventare senatore a vita. Questa mossa appare come una transizione di potere solo apparente, visto che Lukashenko potrebbe candidarsi e governare per altri due mandati e poi guidare a vita

<sup>4</sup> K. Klysiński, *The cost of a police state: Belarus's economic problems*, OSW Commentary.

<sup>5</sup> I. Nechepurenko, "In Belarus, Women Led the Protests and Shattered Stereotypes", *The New York Times*, 11 ottobre 2020.

<sup>6</sup> OPUS 4 | *Belarusian State Ideology: A Strategy of Flexible Adaptation* (kobv.de)

<sup>7</sup> Si veda, ad esempio, L. Fazzini, "Bielorussia: l'ultima dittatura d'Europa contestata in mezzo mondo", *Osservatorio Diritti*, 8 giugno 2021.

<sup>8</sup> [The situation in Belarus after one year of protests and their violent repression](#) (La situazione in Bielorussia dopo un anno di proteste e la loro violenta repressione) risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2021,

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Il caso ha suscitato l'attenzione e la solidarietà internazionali, si veda International Federation for Human Rights, "Belarus: Support the release of Viasna members and other Belarusian human rights defenders", 18 gennaio 2022.

<sup>11</sup> [Всенародное обсуждение проекта изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь](#) (Discussione popolare delle bozze di emendamenti e aggiunte alla Costituzione della Repubblica di Bielorussia).

l'Assemblea, a cui potrebbero essere dati poteri sempre maggiori. Alcuni analisti politici bielorusi come Artyom Shraibman<sup>12</sup> ritengono che Lukashenko potrebbe addirittura mirare a diventare contemporaneamente il presidente e il presidente dell'Assemblea popolare bielorusa per evitare un "doppio potere" in Bielorussia, anche alla luce dell'esperienza kazaka<sup>13</sup>. D'altronde, come ha candidamente ammesso Lukashenko, "la Costituzione l'ho scritta io stesso ..., perché ho visto di quali poteri avevo bisogno per mantenere stabile il paese"<sup>14</sup>.

Tuttavia, la stabilità politica del paese dipende anche da quella economica e le previsioni sono piuttosto fosche. Se l'impatto del Covid-19 sulla crescita economica nel 2020 è stato limitato dall'assenza di lockdown completi, la ripresa economica nel breve termine sta affrontando una notevole incertezza, anche a causa delle sanzioni. Molte industrie, infatti, potrebbero dover affrontare interruzioni nell'approvvigionamento di materie prime; inoltre, le sanzioni stanno scoraggiando gli investitori bielorusi e stranieri a investire nel paese<sup>15</sup>.

## 1.2 Il fronte internazionale

### *Unione Europea*

Lo scontro tra Bielorussia e Occidente, soprattutto l'UE, si è acuito nel 2021. Il 22 maggio il governo bielorusso ha falsamente affermato che c'era una bomba su un volo Ryanair da Atene a Vilnius, ordinandogli di atterrare a Minsk quando è entrato nello spazio aereo del paese. All'atterraggio, Roman Protasevich, un blogger bielorusso dissidente che viveva in Lituania, e la sua compagna, la studentessa russa Sofia Sapega, sono stati arrestati. Protasevich aveva fondato il canale Nexta Live, che operava su Telegram, contava circa due milioni di abbonati ed era una fonte primaria di informazioni per gli oppositori del regime. Pochi giorni dopo il suo arresto, Protasevich è apparso in un video chiaramente orchestrato per "confessare" i suoi crimini e comunicare, apparentemente sotto costrizione, che veniva trattato bene e di essere colpevole di aver organizzato rivolte di massa. Alla fine del 2021, Protasevich è stato messo agli arresti domiciliari. L'atterraggio forzato e l'arresto di Protasevich sono stati duramente criticati dalla comunità internazionale. A poche ore dall'evento, la Grecia e la Lituania lo hanno definito un dirottamento orchestrato dallo stato, mentre l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale, un'agenzia delle Nazioni Unite, ha riferito che l'atterraggio del volo violava la Convenzione di Chicago, l'accordo internazionale del 1944 che stabilisce i principi fondamentali dell'aviazione internazionale<sup>16</sup>. Sia l'ex ministro degli Esteri tedesco, Heiko Maas, che il ministro degli Esteri francese Jean-Yves Le Drian hanno chiesto una risposta comune ferma da parte dell'UE<sup>17</sup>. Tale risposta non si è fatta attendere: a giugno, il Consiglio europeo ha imposto il quarto pacchetto di sanzioni nei confronti di 78 persone e otto entità bielorusse;

---

<sup>12</sup> Разбор | Ядерное оружие, российские войны и власть до 2035 года. Зачем Лукашенко меняет конституцию (Analisi | Armi nucleari, guerre russe e potere fino al 2035. Perché Lukashenko sta cambiando la costituzione), *Liga.net*, 29 dicembre 2021.

<sup>13</sup> Si veda F. Costa Buranelli in questo approfondimento.

<sup>14</sup> "Конституция — я ее сам писал". Что Лукашенко приготовил преемнику ("La Costituzione – l'ho scritta io stesso". Quello che Lukashenko ha preparato per il suo successore), *Ria Novosti*, 27 dicembre 2021.

<sup>15</sup> "European Bank for Reconstruction and Development Country Assessments: Belarus", Transition Report 2021-22.

<sup>16</sup> A. Troianovski e I. Nechepurenko, "Belarus Forces Down Plane to Seize Dissident; Europe Sees 'State Hijacking'", *The New York Times*, 23 maggio 2021.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

tra queste, sette persone e un'entità erano coinvolte nell'atterraggio forzato del volo Ryanair<sup>18</sup>. A fine gennaio 2022, inoltre, le autorità giuridiche statunitensi hanno aperto un processo in contumacia per pirateria nei confronti di quattro funzionari bielorusi coinvolti nell'atterraggio<sup>19</sup>.

La seconda grossa crisi che ha visto la Bielorussia scontrarsi con l'UE e, soprattutto, con la Polonia è la cosiddetta crisi dei migranti, iniziata nel 2021 e ancora in corso. Le forze governative bielorusse sono accusate di aver facilitato per mesi lo spostamento di migliaia di migranti, prevalentemente provenienti da paesi del Medio Oriente, verso la frontiera polacca, lettone, estone per fare pressione sui paesi frontalieri dell'UE. La situazione è degenerata a novembre 2021, quando il numero di migranti è aumentato esponenzialmente, scatenando una reazione spesso violenta delle autorità polacche e portando a una situazione gravissima dal punto di vista umanitario. Come riporta Medici Senza Frontiere<sup>20</sup>, organizzazione che all'inizio del 2022 ha deciso di ritirarsi dalla zona di confine polacca dopo essere stata bloccata per mesi dalle autorità di Varsavia, almeno 21 persone hanno perso la vita nel tentativo di attraversare il confine dalla Bielorussia alla Polonia nel 2021 e, a oggi, in centinaia continuano ad affrontare temperature gelide senza cibo, acqua, riparo o accesso all'assistenza sanitaria. Come risultato della crisi, a dicembre l'UE ha adottato il quinto pacchetto di sanzioni per le continue violazioni dei diritti umani e la strumentalizzazione dei migranti da parte delle autorità bielorusse, includendo anche la compagnia aerea di stato, Belavia<sup>21</sup>. Mai come in passato, questa crisi ha messo in luce le profonde vulnerabilità dell'UE, generando pesanti critiche di governi e associazioni non solo nei confronti del cinismo di Minsk, ma anche verso Varsavia, per il trattamento spesso disumano dei migranti, picchiati e respinti con proiettili di gomma e cannoni d'acqua<sup>22</sup>. La crisi evidenzia la necessità di formulare delle politiche migratorie comuni europee che ne riducano la vulnerabilità di fronte a ricatti simili in futuro, resi sempre più probabili per il moltiplicarsi dei fattori economici e di sicurezza che spingono i movimenti di migranti e rifugiati verso l'UE e la loro strumentalizzazione da parte di governi autoritari.

### *Russia e Cina*

L'importanza politica ed economica della Russia per Minsk, nonostante diversi alti e bassi nelle relazioni, ha profonde radici storiche<sup>23</sup>. Il supporto russo si è rafforzato dopo le elezioni del 2020, ma a un caro prezzo per il regime di Lukashenko. In cambio di assistenza finanziaria e politica, infatti, la Bielorussia appare sempre più dipendente dal suo vicino orientale. Anche a causa del deterioramento dei rapporti con Bruxelles, Lukashenko ha firmato un pacchetto di accordi simbolici di integrazione con Mosca (anche se non si è ancora arrivati a una fusione delle statualità), riconosciuto la Crimea come territorio russo, sospeso l'adesione della Bielorussia al Partenariato orientale dell'UE e

<sup>18</sup> Consiglio europeo, "[Belarus: fourth package of EU sanctions over enduring repression and the forced landing of a Ryanair flight](#)", Press Release, 21 giugno 2021.

<sup>19</sup> K. Scannell e K. Fox, "US charges Belarusian officials for diverting flight carrying dissident journalist", *CNN*, 21 gennaio 2021.

<sup>20</sup> Médecins Sans Frontières (MSF), "[Poland-Belarus border crisis: We don't want people to die in the forest](#)". 3 febbraio 2022.

<sup>21</sup> Consiglio europeo, "[Belarus: EU adopts 5th package of sanctions over continued human rights abuses and the instrumentalisation of migrants](#)", 2 dicembre 2021.

<sup>22</sup> Human Rights Watch, "[Die Here or Go to Poland: Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses](#)" 24 novembre 2021.

<sup>23</sup> Si veda G. Polglase-Korostelev, "The Union State: A Changing Relationship Between Belarus and Russia", *Journal of the Belarusian State University. International Relations*, vol. 2, 2020; pp. 38-46.

reindirizzato alcuni flussi di esportazione attraverso i porti russi. Inoltre, Lukashenko ha sempre più adottato una retorica anti-occidentale, rafforzando di pari passo la cooperazione militare con la Russia. In risposta alla crescente tensione tra Russia e Occidente, il presidente bielorusso ha cercato di dimostrare la sua lealtà a Putin ipotizzando un posizionamento di armi nucleari russe in Bielorussia, promettendo di combattere contro l'Ucraina se necessario e conducendo esercitazioni militari congiunte con la Russia<sup>24</sup>. Tale retorica continuerà a essere usata da Lukashenko nel futuro immediato e non può che peggiorare ulteriormente il suo rapporto con l'Occidente. Un discorso simile può essere fatto per quanto riguarda l'integrazione economica e politica strutturale tra Bielorussia e Russia, che però comporta per Minsk il rischio di rinunciare definitivamente alla propria sovranità nazionale, nonostante le rassicurazioni di Mosca.

Alla luce dell'isolamento internazionale promosso dall'Occidente e della crescente dipendenza da Mosca, Minsk ha tentato di rafforzare il vettore cinese nella sua politica estera. Nonostante Russia e UE rimangano partner commerciali fondamentali per la Bielorussia, le transazioni commerciali con la Cina aumentano costantemente. Secondo dati ufficiali bielorusi, nel 2020 l'interscambio commerciale tra i due paesi ha raggiunto la cifra record di 5,4 miliardi di dollari e le esportazioni di beni e servizi bielorusi verso la Cina sono aumentate del 16%; inoltre, il fatturato commerciale bilaterale per i primi tre trimestri del 2021 è aumentato del 9%, lasciando presupporre una conferma della tendenza al rafforzamento delle relazioni commerciali<sup>25</sup>. Dal punto di vista cinese, i legami sempre più stretti con la Bielorussia, combinati con la posizione geografica di quest'ultima tra l'UE e la Russia, offrono un'opportunità di maggiore collaborazione con l'Unione economica eurasiatica (organizzazione economica a guida russa di cui la Bielorussia fa parte) e di rafforzamento della posizione cinese nelle regioni dell'Europa centrale e orientale nell'ambito della Belt and Road Initiative (BRI)<sup>26</sup>. Tuttavia, il grado in cui le relazioni più solide di Pechino con Minsk serviranno gli interessi cinesi nel collegamento con l'Europa dipenderà in larga misura dall'improbabile miglioramento delle relazioni tra la Bielorussia e l'UE, nonché dal futuro dell'Unione economica eurasiatica come partner o competitor della BRI.

---

<sup>24</sup> W. Alberque, "Belarus seeks to amend its constitution to host Russian nuclear weapons" IISS, 4 febbraio 2022.

<sup>25</sup> Y. Yeping e Z. Dan, "Belarus ready to offer alternative to Lithuanian products to China: ambassador", *The Global Times*, 16 dicembre 2021.

<sup>26</sup> A.V. Rinna, "The Beijing-Minsk Partnership and Belarus's Role in China's Economic Relations with the European Union", *China Report*, vol. 57, n. 1, 2021, pp. 79-94.

## 2. KAZAKISTAN: CAMBIAMENTO INTERNO, CONTINUITÀ ESTERNA?

*Filippo Costa Buranelli<sup>1</sup>*

Il Kazakistan è stato recentemente teatro delle proteste e delle violenze più importanti della sua storia trentennale da stato sovrano a seguito del crollo dell'Unione Sovietica. Si calcola che centinaia sono le persone morte, con migliaia di feriti. A seguito di questo sconvolgimento politico e sociale, nel paese si stanno susseguendo numerosi cambiamenti, tanto in politica interna quanto in politica estera. Ma quanto profondi sono questi cambiamenti e in che modo possono interessare l'Italia?

### 2.1 Il fronte interno

Prima del gennaio 2022 la politica interna kazaka si è sviluppata all'insegna della stabilità e continuità marcata da governance autoritaria. Una stabilità, però, che gli eventi di gennaio hanno rivelato essere fragile e precaria. Quanto segue può essere considerato come un *background* necessario per capire le origini delle proteste di gennaio, così come le loro conseguenze.

Nursultan Nazarbayev, personalità a capo del partito comunista kazako già sul finire degli anni Ottanta, all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica, assunse automaticamente la carica di presidente della repubblica, carica che ha poi conservato per ventotto anni. Nei primi anni di vita da stato indipendente, il Kazakistan dovette affrontare numerose sfide, alcune delle quali potenzialmente distruttive – un'intera economia da ricostruire, i confini con Russia, Cina e altri paesi vicini da delimitare secondo le regole del diritto internazionale, la gestione di un immenso arsenale nucleare ereditato dagli anni sovietici (poi smantellato), per non parlare del consolidamento delle logiche di affiliazione al potere interne e la ristrutturazione del complesso di sicurezza regionale. Il superamento di queste sfide diede a Nazarbayev il lustro e il prestigio, sia domestico sia internazionale, di cui poi si servì negli anni a seguire per cementare e incrementare la sua governance autoritaria. Uno dei più grandi successi di Nazarbayev, da un punto di vista politico, è stato proprio quello di aver saputo orchestrare in modo proficuo e senza necessari conflitti i diversi gruppi di interesse all'interno del neonato stato sovrano kazako, gruppi che avevano molti interessi in gioco specie se consideriamo che nei primi anni Novanta, visto lo sganciamento dell'economia kazaka da quella sovietica in generale e da quella russa in particolare, molti degli asset dello stato divennero potenziali prede di lotte di potere.

Infatti, da un punto di vista politico-economico, il contesto kazako rende molto difficile la netta separazione dei due ambiti. Questo perché il Kazakistan si configura come uno stato neo-patrimoniale, nel quale elementi economici fortemente neoliberali, quali ad esempio l'integrazione dell'economia kazaka nel sistema finanziario mondiale e una presenza molto attiva sul mercato internazionale degli idrocarburi, si intrecciano con dinamiche fortemente personaliste e informali. Proprio per questo il Kazakistan viene definito come uno stato neo-patrimoniale, perché nonostante

---

<sup>1</sup> *Filippo Costa Buranelli* è Senior Lecturer (Associate Professor) di Relazioni Internazionali all'Università di St. Andrews (UK).

l'innegabile presenza di elementi di neoliberalismo e di mercato nell'economia del paese, buona parte degli asset dello stato sono visti quasi come una proprietà privata dapprima della famiglia estesa del presidente, e poi dei suoi accoliti, rendendo così ancora più acuita la diseguaglianza sociale tra lo strato (ultra)ricco della popolazione e quelli molto meno abbienti. La presenza del neo-patrimonialismo si basa sostanzialmente su una ben precisa configurazione della società, che è quella della struttura di network o di gruppi di interesse, ciascuno tenuto insieme da legami di parentela e/o professionali e/o di esperienze di vita (per esempio scuola o servizio militare)<sup>2</sup>.

Nel corso degli anni Nazarbayev ha acquisito titoli onorifici dall'elevatissima carica simbolica, quali ad esempio *Elbasy*, o "Padre della Nazione", oltre a vedere rinominata in suo onore la capitale, precedentemente chiamata Astana e oggi denominata appunto Nur-Sultan. Nel 2019, in modo inaspettato, Nazarbayev si è tuttavia dimesso dalla presidenza dello stato kazako, lasciando la carica al suo uomo di fiducia Kassym-Jomart Tokayev, in precedenza ministro degli Esteri, poi ambasciatore alle Nazioni Unite, e poi presidente del Senato kazako. Questo avvicendamento istituzionale ha, tuttavia, permesso a Nazarbayev di mantenere buona parte del potere effettivo sullo stato kazako, essendo egli rimasto a capo del potente Consiglio di Sicurezza Nazionale, composto da uomini a lui legatissimi come, ad esempio, Karim Massimov, capo dell'intelligence. Anche se forse non del tutto accurato, la situazione politico-istituzionale kazaka dal 2019 a gennaio 2022 si può descrivere come una diarchia, con Tokayev presidente *de jure* e Nazarbayev presidente *de facto*, con ancora un ruolo importantissimo da giocare sia all'interno della sfera economica sia di quella di sicurezza del paese. Questa diarchia si è potuta osservare anche da un punto di vista diplomatico, con numerosi capi di stato e di governo in visita in Kazakistan con riunioni e incontri organizzate con Tokayev e, in separata sede, con Nazarbayev. Tale diarchia, però, è praticamente crollata con gli eventi del gennaio 2022.

### ***Le proteste del gennaio 2022***

Nei primi giorni di gennaio si sono verificate delle proteste pacifiche per l'aumento dei prezzi del Gpl nell'ovest del paese, nella regione del Mangystau, soprattutto nelle città di Zhanaozen e Aktau. Questo aumento dei prezzi del Gpl era atteso, poiché parte di un programma di liberalizzazioni voluto dal governo kazako, dipendente dalla rimozione di sussidi e controllo dei prezzi programmata appunto per l'inizio del 2022<sup>3</sup>. A seguito di ciò si è osservata un'espansione di queste proteste attraverso tutto il paese, da nord a sud. Una diffusione così ampia e sostenuta dei movimenti di protesta attraverso il paese si può spiegare attraverso la commistione tra il continuo e profondo malcontento non solo per il prezzo del GPL, ma per i bassi standard di vita, gli effetti della pandemia, per l'inflazione, per la corruzione, per il malgoverno e per la manifesta incapacità della politica kazaka di tenere in considerazione le domande di riforme e di attenzione della popolazione da ormai molti anni. Tali proteste, infatti, non sono state un fattore sorpresa. Proteste si sono verificate, dal 2011, quasi annualmente nel paese – per il caro-vita, per i diritti umani, per la svalutazione del tenge (la valuta locale), per l'uso del territorio a favore di attività economiche cinesi nell'est del paese, per le elezioni, per l'emancipazione del movimento femminista, e altre ragioni socio-politico-economiche.

---

<sup>2</sup> S. Cummings, *Kazakhstan: Power and the Elite*, I.B. Tauris, 2005.

<sup>3</sup> Per una sinossi degli eventi di gennaio 2022, si veda Ispi, "[Kazakistan: dalla rivolta alla repressione](#)", 14 gennaio 2022.

Le proteste ad Almaty, in seguito, già fronteggiate da una violenta repressione delle forze di sicurezza, a partire dalla notte tra il 4 e il 5 gennaio sono state infiltrate e infine appropriate da gruppi violenti di facinorosi, banditi e delinquenti che nulla hanno avuto a che fare con le proteste pacifiche dei giorni precedenti e hanno di fatto trasformato un movimento di protesta pacifico in una lotta sanguinosa per le strade principalmente di Almaty ma anche di altre città del sud, come Taraz e Shymkent. Gli obiettivi di questi gruppi erano edifici governativi e infrastrutture sensibili, come l'aeroporto, ma anche negozi e banche. La distruzione è stata feroce, così come feroce è stata la loro repressione e liquidazione. Sulla provenienza e la capacità organizzativa di questi gruppi a tutt'oggi, sappiamo pochissimo. È chiaro però che questi gruppi avevano tutto l'interesse a destabilizzare la situazione, a creare il caos e a mettere Tokayev in un angolo. Sul carattere internazionale e terrorista di questi facinorosi ciò che si sa è che Tokayev ha usato questa caratterizzazione per giustificare l'attivazione dell'articolo 4 dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (CSTO) guidato dalla Russia con la partecipazione di truppe armene, bielorusse, kirghise, e tagike.

Attualmente sta prendendo forma l'ipotesi concreta che sulle iniziali proteste pacifiche si siano inseriti dei conflitti tra diversi gruppi di élite che hanno di fatto usurpato la legittimità delle proteste usandole come strumento per una lotta di potere. Al momento, la politica interna del Kazakistan sta attraversando un profondo processo di ricambio, sulla portata rivoluzionaria del quale però vi sono alcuni dubbi. Il governo di Alikhan Smailov, il nuovo premier incaricato da Tokayev, presenta in realtà molte delle vecchie facce legate a Nazarbayev. Magzum Myrzagaliev, precedente ministro dell'Energia, è adesso consigliere personale di Tokayev, e Bolat Akchulakov (uomo vicino a Timur Kulibayev, potentissimo genero di Nazarbayev) è adesso ministro proprio dell'Energia. Bisognerà dunque vedere in futuro, dunque, quali élite e con quali motivazioni hanno cercato di destabilizzare la posizione di Tokayev. Da ultimo, in un significativo evento in un contesto come quello kazako dove l'informale e il simbolico contano tanto come, se non più, del formale, in una breve apparizione televisiva a metà gennaio Nazarbayev ha negato che vi siano conflitti all'interno dei gruppi di interesse kazaki, ha affermato che "Tokayev ha pieni poteri", e ha lasciato le redini del partito politico principale (*Nur Otan*), proprio a Tokayev<sup>4</sup>. In sintesi, gli eventi di inizio gennaio sono un complessissimo mosaico di fattori interni, regionali e internazionali, dalle numerose sfaccettature sociali, politiche, economiche e anche geopolitiche che possono avere importanti ripercussioni nel lungo periodo, ma che al momento appaiono ancora molto in divenire.

### ***L'impatto delle proteste sull'economia***

Consapevole non solo della gravità che le proteste dei primi giorni di gennaio avrebbero avuto per la dimensione economico-imprenditoriale del paese, ma anche e soprattutto proprio della natura socioeconomica del malessere popolare di buona parte della popolazione kazaka, Tokayev stesso nel suo discorso alla nazione del 7 gennaio ha voluto "rassicurare" gli investitori esteri affermando che il Kazakistan era, e resterà, un contesto sicuro dove poter fare affari<sup>5</sup>. La "sicurezza" del contesto kazako va trovata soprattutto nel fatto che, nonostante siano state fatte roboanti promesse in termini di liberalizzazioni e adattamento dei prezzi al mercato, non ci si devono aspettare sostanziali riforme in campo economico ed energetico, tantomeno liberalizzazioni. Questo perché, in un processo di ri-

<sup>4</sup> R. Kharizov, "Nazarbayev addresses people of Kazakhstan in video message", 24.kg, 18 gennaio 2022.

<sup>5</sup> F. Costa Buranelli, "Tre fattori economici ai raggi X", *Global Watch Speciale Geoeconomia*, n. 86, ISPI, 14 gennaio 2022.

consolidamento di una legittimità già incerta e debole, Tokayev avrà bisogno del supporto e della credibilità dei grandi investitori (governativi e privati) e di continuità.

L'importanza degli eventi recenti per la geoeconomia del Kazakistan si nota anche in tre ulteriori campi – quello agricolo, quello dell'uranio, e quello dei bitcoin, la cui rilevanza per le proteste di inizio gennaio è stata purtroppo esagerata da analisi spesso incorrette o quantomeno incomplete. Spesso l'enfasi posta sugli idrocarburi kazaki può far dimenticare che il Kazakistan è uno dei primi dieci esportatori di grano e il secondo esportatore mondiale di farina del mondo. Gli eventi di gennaio hanno causato l'interruzione dei servizi Internet e la sospensione di molte attività bancarie nei maggiori centri urbani del paese. Di conseguenza, transazioni forex, che richiedono pagamenti anticipati, potranno subire dei rallentamenti, con effetti sul commercio agricolo. In aggiunta, le restrizioni ai confini di cui sopra potranno far incrementare i prezzi di grano e farina nella regione. Qualora questo dovesse verificarsi, è lecito aspettarsi che il governo controllerà i prezzi di beni socialmente importanti per evitare una corsa al consumo e penuria di siffatti beni.

L'uranio ha visto un incremento del suo prezzo dell'8%, da 42 a 45,5 dollari, il prezzo più alto da fine novembre. Tuttavia, durante gli scontri e le fasi più acute delle violenze, la produzione di uranio in Kazakistan è continuata sui normali livelli per-violenze e i contratti di forniture sono stati rispettati in toto. Tuttavia, gli esperti continuano a prevedere un rialzo dei prezzi. Questo non a causa delle violenze in Kazakistan e delle scosse di assestamento successive, ma più per congiunture macroeconomiche internazionali, come ad esempio il continuo crescere della domanda.

Per quanto riguarda i bitcoin, è bene da subito chiarire che, al contrario di quanto riportato in alcune analisi, le proteste di inizio gennaio non hanno nulla a che vedere con le criptovalute. Se proprio si deve leggere una connessione tra le due componenti, allora si può affermare che le proteste e le violenze dei giorni scorsi hanno avuto un impatto negativo sulla produzione di bitcoin, ma certo non viceversa. Questo per il semplice motivo che l'elettricità usata per la produzione di criptovalute deriva dal carbone e non dal gas, il cui prezzo aumentato è stato al centro delle rimostranze popolari. In questi giorni, a causa dell'oscuramento di Internet durante le operazioni di sicurezza e di repressione, si è registrata una diminuzione dell'*hashrate* (unità di misura della potenza di elaborazione della rete bitcoin) pari a circa il 12-14%, una perdita per i "minatori" kazaki pari a circa 7,2 milioni di dollari.

## 2.2 Il fronte internazionale

Una delle parole chiave per descrivere la politica estera kazaka negli ultimi trent'anni è, sicuramente, multivettorismo. Con tale parola si vuole esprimere l'idea che l'establishment kazako, consapevole della propria posizione geopolitica all'interno del complesso di sicurezza circondato da grandi potenze nucleari come Russia e Cina, ma anche India e Pakistan, ha perseguito quanto più possibile una politica estera votata al bilanciamento di diversi interessi politici, economici e diplomatici. Tuttavia, è molto importante considerare che quando si parla di multivettorismo si intende appunto un'idea di *bilanciamento* e non necessariamente di *equivalenza* tra i vettori. Per esempio, pur essendo solo uno dei vettori della politica estera kazaka, è evidente che la Russia è l'attore principale nel vicinato della repubblica centrasiatrica, come di fatto dimostrato dagli eventi di gennaio. L'incorporazione del Kazakistan prima all'interno dei confini dell'impero zarista, e poi la sua trasformazione in repubblica socialista sovietica hanno di fatto cementato un rapporto improntato

sulla collaborazione e lealtà, tanto a livello militare (il Kazakistan è parte integrante della sopracitata CSTO) quanto a livello economico (il Kazakistan è membro dell'Unione eurasiatica).

Proprio la CSTO è stata su molte prime pagine a inizio gennaio. Questa organizzazione è rimasta piuttosto dormiente negli ultimi dieci anni, rifiutandosi di intervenire nei conflitti in Kirghizistan (2005, 2010, 2020), e nella seconda guerra armeno-azera (2020). Tuttavia, nel caso kazako, la CSTO ha deciso di compiere la prima missione di “peacekeeping” della sua storia trentennale proprio su invito di Tokayev. Questo nuovo interventismo, pur giunto su richiesta esplicita del presidente kazako, ha di fatto alterato l'equilibrio del multivettorismo ancor più in direzione russa. Le parole di “speciale gratitudine” rivolte da Tokayev a Putin nel corso della riunione dei capi stato della CSTO all'indomani dell'intervento in Kazakistan hanno di fatto significato una netta presa di posizione del Kazakistan nei confronti della Russia e degli altri alleati eurasiatici, con però profonde ripercussioni per la stessa politica interna. Infatti, l'intervento della CSTO può anche essere letto (anzi, forse dovrebbe essere letto) non come un atto di politica estera, ma bensì come un atto di politica *interna*, volto a cementare la legittimità di Tokayev se non di fronte alla popolazione almeno di fronte ai diversi gruppi di interesse in competizione. L'approvazione di Putin, arrivata tramite la decisione di inviare truppe insieme agli altri membri della CSTO, è giunta in concomitanza con la rimozione di Nazarbayev dalla sua posizione di capo del Consiglio di Sicurezza Nazionale e con l'incarcerazione di Massimov.

È importante sottolineare, tuttavia, che le forze della CSTO inviate in Kazakistan non hanno svolto alcun combattimento o repressione della protesta, ma si sono limitate a salvaguardare e cordonare infrastrutture strategiche e obiettivi sensibili come le reti elettriche, sistemi di approvvigionamento idrico e depositi di armi. Questa presenza e questi compiti, mirati legati al più ampio panorama di sicurezza della crisi in corso, dimostrano la capacità della CSTO di cambiare e adattarsi. Nell'ultimo decennio, non solo le sue forze di reazione rapida sono state potenziate e rafforzate con esercitazioni comuni più frequenti e complesse, e non solo l'organizzazione ha acquisito lo status di organizzazione internazionale regionale, assumendo così piena personalità giuridica internazionale nell'ambito del Capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite, ma nella riunione del Consiglio dei ministri degli Esteri del 19 maggio 2021 a Dushanbe è stato approvato il progetto di Accordo sulla giurisdizione e l'assistenza legale nei casi relativi alla presenza temporanea di forze e mezzi del sistema di sicurezza collettiva nei territori degli stati membri della CSTO. Lo scopo del documento è creare un meccanismo di cooperazione tra le autorità competenti degli stati membri della CSTO: polizia militare, indagine militare, procura militare, tribunali militari (tribunali) - nei procedimenti penali e amministrativi contro persone che fanno parte delle forze e mezzi del sistema di sicurezza collettiva. Questo sviluppo, con il senno di poi, risulta cruciale per comprendere il cambiamento dell'organizzazione e la sua partecipazione ai recenti eventi in Kazakistan.<sup>6</sup>

Quattro ulteriori vettori sono importanti all'interno del quadro della politica estera kazaka – la Cina, i vicini centrasiatichi, gli Stati Uniti e l'UE (compresa l'Italia).

---

<sup>6</sup> Collective Security Treaty Organization (CSTO), “On September 16, in Dushanbe, the Collective Security Council has discussed international and regional security problems and their impact on the security of CSTO member States”, 16 settembre 2021.

## **Cina**

I rapporti tra Nur-Sultan e Pechino sono stati, negli ultimi anni, piuttosto cordiali e volti alla cooperazione. Non è un caso, infatti, che la Cina sia tra i principali attori economici in Asia Centrale con una particolare attenzione agli idrocarburi kazaki. La Cina è, infatti, il secondo partner commerciale del Kazakistan e il suo primo mercato per l'export. Nonostante alcune frizioni dovute a scandali di corruzione e investimenti poco trasparenti, e le proteste che periodicamente alcuni segmenti della società civile kazaka portano avanti per focalizzare l'attenzione internazionale sulla minoranza uigura in Xinjiang, anche i rapporti politico-diplomatici tra Kazakistan e Cina sembrano mantenersi saldi e cooperativi. In risposta agli eventi del “gennaio tragico” kazako, il governo cinese ha preferito mantenere una linea piuttosto pacata, limitandosi ad appoggiare le azioni di Tokayev e della CSTO.

Questo ha tre importanti implicazioni. La prima è che di fatto la Cina continua, sia a livello bilaterale che a livello multilaterale attraverso l'Organizzazione della cooperazione di Shanghai (SCO), ad appoggiare politicamente ed economicamente, il modello di governance autoritaria che è di fatto istituzionalizzato in Asia Centrale<sup>7</sup>. La seconda è che la cautela con cui Pechino (non) si è esposta sui fatti di gennaio lascia pensare a una certa inquietudine per quello che riguarda il mantra della sovranità e dell'interferenza. Pur essendo stata la CSTO invitata su richiesta esplicita di Tokayev come notato sopra, l'invio di forze dell'organizzazione possono comunque aver suscitato nella Cina una certa apprensione per quello che riguarda un potenziale (e di certo non definitivo, essendo questo un solo esempio) cambio di “regole del gioco”, con i principi di non-interferenza e non-interventismo di fatto più malleabili in Asia Centrale. Al tempo stesso, è difficile immaginarsi un invio di truppe della CSTO da parte della Russia e dei suoi alleati senza una previa consultazione con il vicino cinese. La terza implicazione è che, pur essendovi la possibilità di una certa preoccupazione per un precedente di interventismo in Asia Centrale, la Cina ha di fatto avvallato l'idea di avere truppe non proprie a proteggere i propri investimenti e a ristabilire l'ordine e la prevedibilità delle relazioni economiche internazionali nella regione. Infatti, il governo cinese non ha, sulla base delle informazioni in nostro possesso, condannato l'intervento CSTO in Kazakistan – né a livello formale né a livello informale. È dunque lecito aspettarsi, per il futuro prossimo, che l'asse di convenienza russo-cinese che funge da ombrello di sicurezza militare ed economica per l'Asia Centrale non verrà spezzato.

## **I vicini centrasiatrici**

Le relazioni del Kazakistan con i vicini centrasiatrici nell'ultimo periodo si sono mantenute cooperative e cordiali. Nel dicembre 2021 è stato infatti firmato il Trattato di Alleanza tra Kazakistan e Uzbekistan. Questo trattato è stato importante perché ha di fatto consegnato al diritto internazionale l'intento dei due maggiori stati dell'Asia Centrale di costruire una comunità di sicurezza nella regione basandosi su una stretta cooperazione politica, economica, militare e scientifico-culturale<sup>8</sup>. Ovviamente, quanto successo a inizio del 2022 ricalibrerà gli intenti di questo trattato, specialmente per due motivi. Il primo è che la legittimità di Tokayev, a livello domestico, è di fatto stata erosa non solo dalla brutalità della repressione delle proteste e delle violenze ma anche dalla sua richiesta di

<sup>7</sup> F. Costa Buranelli, “Authoritarianism as an institution? The case of Central Asia”, *International Studies Quarterly*, vol. 64, n. 4, 2020, pp.1005-16.

<sup>8</sup> A. Satubaldina, “President of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev Visits Kazakhstan to Sign Declaration of Allied Relations”, *Astana Times*, 7 dicembre 2021.

intervento della CSTO, un fatto più unico che raro nella recente storia kazaka. Il secondo è che l'Uzbekistan ha accolto l'intervento dell'organizzazione guidata dalla Russia in modo tiepido e quasi contrariato. Pur mettendo l'accento sulla necessità di ristabilire l'ordine e di reprimere i disordini, il ministero degli Esteri uzbeko ha anche rilasciato una nota in cui l'aspettativa era quella per il Kazakistan di risolvere le violenze senza aiuto esterno, cosa che, come abbiamo visto, non è avvenuta<sup>9</sup>. Rimarrà dunque da vedere come questo cambio di politica estera e questa decisione di basarsi maggiormente sull'aiuto russo e della CSTO influenzerà la cooperazione kazako-uzbeka.

Per quanto riguarda gli altri stati centrasiatrici, i rapporti coi vicini sono senz'altro positivi – sia il presidente kirghiso Sadyr Japarov sia il presidente tagiko Emomali Rahmon hanno contribuito non solo unità militari alla missione CSTO, ma anche parole di stima, supporto e vicinanza a Tokayev. È importante infatti ricordare che, recentemente, il Kazakistan ha concluso importanti accordi militari e commerciali con entrambe le repubbliche<sup>10</sup>.

### ***Stati Uniti***

Le relazioni tra Stati Uniti e Kazakistan sembrano destinate anch'esse alla continuità, soprattutto in virtù degli accordi commerciali esistenti tra i due paesi anche se non va dimenticato che il Kazakistan è parte integrante del programma *Partnership for Peace* della NATO. Durante il “gennaio tragico”, vi sono state alcune frizioni tra il governo americano e quello kazako, primariamente a causa di due commenti infelici offerti dal Segretario di Stato Anthony Blinken. Nel primo Blinken ha affermato che “una volta che i russi sono in casa è difficile mandarli via”, e nel secondo ha espresso la necessità, da parte del governo kazako, di “dare spiegazioni sulla richiesta di aiuto alla CSTO”. È evidente che entrambi i commenti, specie se effettuati all'indirizzo di un paese sovrano come il Kazakistan, che ha sempre mantenuto rapporti aperti e collaborativi con Washington soprattutto nel campo economico, sono stati recepiti con malumore e costernazione dalla cancelleria kazaka<sup>11</sup>. Al tempo stesso però, anche grazie alla presenza molto attiva su stampa e social media dell'ambasciatore kazako a Washington, Yerzhan Ashikbayev, questo incidente è subito passato in sordina, mentre è stato dato grande risalto alla necessità di continuità, soprattutto nel campo degli affari, tra America e Kazakistan. Non è forse un caso, anzi è piuttosto lampante, che la prima dichiarazione a riguardo sia arrivata non dal governo statunitense, ma dal gigante degli idrocarburi Chevron, che nel paese fino a oggi ha investito più di 30 miliardi di dollari<sup>12</sup>.

### ***Unione Europea e Italia***

Da ultimo, va affrontato il tema delle attuali relazioni politiche, economiche, commerciali e culturali tra UE e Kazakistan, con particolare attenzione al ruolo dell'Italia. Come per il caso americano, è da subito importante sottolineare come, nonostante le divergenze normative e politiche su questioni come diritti civili e politici, i rapporti economico-commerciali tra Kazakistan e UE sono piuttosto solidi e in crescita, specie nel caso dell'Italia che è il primo importatore di petrolio kazako grazie al ruolo svolto dall'Eni nella parte occidentale nella regione. I rapporti tra UE e Kazakistan sono regolati

<sup>9</sup> *Tashkent Times*, “Foreign Ministry issues statement over protests in Kazakhstan”, 5 gennaio 2022.

<sup>10</sup> Z. Nurmaganbetova, “Kazakhstan ratifies agreements on military-technical assistance with Tajikistan and Kyrgyzstan”, *Kazinform*, 2 dicembre 2021.

<sup>11</sup> A tal proposito, si veda Geopolitica.info, “Gli scontri in Kazakhstan. Origini e conseguenze di una crisi inattesa”, 18 gennaio 2022.

<sup>12</sup> <https://www.chevron.com/worldwide/kazakhstan>

dal Programma di partnership rafforzata, il che dimostra che comunque al netto dei tratti autoritari della politica kazaka e del sistema patrimoniale all'interno del suo quadro economico, il paese rimane un interlocutore necessario per il vecchio continente. Al tempo stesso, alla luce degli eventi di gennaio e della reazione del governo alle proteste, il Parlamento europeo ha prodotto una risoluzione condannando le violenze e richiamando il governo kazako al rispetto delle libertà civili e politiche fondamentali, nonostante una visita immediata del ministro degli esteri kazako Mukhtar Tileuberdi inviato a Bruxelles proprio per rassicurare i partners europei sulla stabilità e l'intenzione del Kazakistan di aderire ai principi cardine dell'UE<sup>13</sup>. Tuttavia, i timori kazaki che a questa condanna seguissero delle sanzioni economiche (statali e/o individuali) non si sono materializzati, segno forse del realismo della politica estera UE in questa circostanza.

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese continua a essere un interlocutore di primo livello. La solidità dei rapporti italo-kazaki si sono visti anche nel recente incontro 5+1 a Tashkent (Uzbekistan), dove la partnership economica e scientifico-culturale tra i due paesi è stata ampiamente ribadita e apprezzata<sup>14</sup>. L'intenzione non solo di continuare la collaborazione sul piano economico attraverso una politica di investimento sia negli idrocarburi che nel processo di decarbonizzazione energetica, ma anche di aprire il primo istituto italiano di cultura in Kazakistan nel 2022 sono segni di una continuità votata al mantenimento, se non addirittura al miglioramento, dei già buoni rapporti che intercorrono tra Roma e Nur-Sultan. Sulla base di questi buoni rapporti e della propria appartenenza all'UE, l'Italia può tuttavia giocare un ruolo importante non solo nel campo economico e culturale, ma anche nel continuare a sostenere il processo di apertura e di democratizzazione della società kazaka, che dopo i fatti di gennaio appaiono ancor più fragili e incerti<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> A. Satubaldina, "Foreign Minister Mukhtar Tileuberdi Visits Brussels to Reinforce Partnership with EU", *Astana Times*, 19 gennaio 2022.

<sup>14</sup> Ministero degli Esteri, "Partecipazione del Ministro Di Maio alla II Conferenza Italia – Asia centrale nel formato 1+5", 8 dicembre 2021.

<sup>15</sup> P. Sorbello, "Kazakhstan Rules with Empty Words and an Iron Fist", *Journal of Democracy*, 27 gennaio 2022.

### 3. LA CRISI IN UCRAINA

*Michail Minakov<sup>1</sup>*

La situazione attuale in Ucraina è dettata da una politica interna sempre più competitiva, dalle difficoltà economiche e dalla minaccia di un intervento militare russo. La leadership ucraina cerca di aumentare la compattezza della nazione di fronte alla possibile guerra, aumentando la forza dell'esercito, coinvolgendo i cittadini nelle unità di difesa territoriale e cercando di diminuire le fratture politiche interne.

#### 3.1 Il fronte interno

Nel 2019 Volodymyr Zelensky ha vinto le elezioni presidenziali, e il suo partito “Servo del popolo” ha ottenuto la maggioranza monopartitica in parlamento. Invece di eleggere le “vecchie élite”, gli elettori ucraini hanno dato la preferenza ai cosiddetti “volti nuovi”, sostenendo la piattaforma politica che prometteva di combattere la corruzione, porre fine alle politiche culturali divisive e raggiungere la pace nel Donbass. Zelensky, un uomo appartenente allo showbusiness senza alcuna esperienza politica, e il suo partito hanno vinto le elezioni in tutte le macroregioni dell’Ucraina, con un sostegno popolare trasversale<sup>2</sup>.

Queste vittorie elettorali hanno permesso alla squadra di Zelensky di stabilire il controllo sul governo centrale, sul Parlamento (la Verchovna Rada) e su tutte le amministrazioni regionali. Il nuovo regime si è formato in condizioni contraddittorie. Da un lato, era un periodo di liberalizzazione e di ottimismo pubblico, e di assenza di casi importanti di corruzione sino a fine 2019 – inizio 2020. Dall’altro, a partire da gennaio 2020, ci sono stati continui scandali mediatici, rimpasti di gabinetti e ministri, politiche sociali ed economiche inefficaci, e un pericolo crescente da parte dei movimenti di protesta di massa, soprattutto quando le tariffe energetiche hanno iniziato a salire, e le difficoltà economiche legate alla pandemia Covid-19 hanno colpito i redditi della maggior parte delle famiglie ucraine. Per garantire l’ordine, il presidente è riuscito a far approvare dal Parlamento un suo fedelissimo come nuovo primo ministro, Denys Shmyhal, così come i membri del nuovo gabinetto (nominato nel marzo 2020, ma costantemente rimpastato nel 2020-21).

Dall’ottobre 2020 il presidente Zelensky ha ripiegato sull’agenda tradizionale dei presidenti ucraini e ha iniziato a creare la propria “verticale del potere”, una struttura del potere informale che non segue i controlli e gli equilibri costituzionali e sottomette i rami del potere al presidente. La verticale del potere di Zelensky è però insolita: dal 2020, ha effettivamente stabilito una catena della subordinazione dell’esecutivo, del potere legislativo, di parte della magistratura e delle amministrazioni locali all’ufficio presidenziale. Tuttavia, a differenza di altri presidenti ucraini, Zelensky non aveva abbastanza persone di fiducia; quindi, ha dovuto riempire la sua verticale con i

---

<sup>1</sup> *Mikhail Minakov* è Senior Fellow presso il Kennan Institute e redattore capo del *Kennan Focus Ukraine e Ideology and Politics Journal*.

<sup>2</sup> “CG Rating report on voters of Zelensky”, *Interfax Ukraine*, 16 aprile 2019.

quadri di diversa estrazione politica e clanica, o con amici del mondo dello spettacolo con una significativa mancanza di esperienza amministrativa e politica<sup>3</sup>.

Il nucleo della verticale del potere presidenziale è ora affidato alle agenzie statali legate alla sicurezza. Dall'ottobre 2020, il Consiglio di sicurezza è diventato il centro del processo decisionale amministrativo, politico, giuridico nonché di sicurezza in Ucraina. Durante l'anno scorso, il Consiglio di sicurezza ha già sanzionato – aggirando le procedure giudiziarie per farlo – i giudici della Corte costituzionale, diversi oligarchi, molti cittadini ucraini sospettati di crimine organizzato, e alcuni leader dell'opposizione filorusa con le loro imprese e i loro mezzi di comunicazione<sup>4</sup>.

Fino al settembre 2021 non c'era una forte opposizione alla verticale del presidente. In una certa misura, tale mancanza di opposizione è stata possibile soprattutto a causa della lealtà degli oligarchi al presidente Zelensky. Nonostante la sua retorica antioligarchica, gli oligarchi non hanno agito contro il nuovo leader ucraino fino all'autunno 2021. Tuttavia, il comportamento dei clan è cambiato con l'approvazione delle leggi nell'autunno 2021 che fanno parte della politica di de-oligarchizzazione che mira a distruggere l'influenza degli oligarchi sulla società (attraverso i mass media che essi controllano) e le loro fonti illegittime di ricchezza.

Finora sembra che la squadra presidenziale stia perdendo la sua battaglia contro l'oligarchia. I media oligarchici hanno contribuito a far diminuire la popolarità di Zelensky. Secondo i recenti sondaggi, il 57% degli ucraini valuta negativamente i risultati del lavoro del presidente dopo la metà del suo mandato (nell'agosto 2019 era il 9%), e il 48% pensa che il presidente non abbia mantenuto le sue promesse<sup>5</sup>. Nel gennaio 2022 i sondaggi mostrano che il rating dell'ex-presidente Poroshenko, salito di 3 punti percentuali, è arrivato al 15,5%, mentre il rating di Zelensky, invece, perduti oltre 2 punti percentuali, ha toccato il 17,4%. Mostrano inoltre che il rating del partito "Solidarietà europea" di Poroshenko è passato dal 13% al 16%, mentre il sostegno del partito "Servo del popolo" è sceso dal 14,5% all'11,6%.<sup>6</sup> La principale fonte di potere di Zelensky derivava dalla sua popolarità e ora questa sta diminuendo, aprendo la possibilità di una intensificazione della competizione politica.

### 3.2 La situazione economica

Dopo anni di tensione politica ed economica nel 2014-19, quando l'Ucraina è diventata il paese più povero dell'Europa, ci si aspettava che l'economia ucraina si stabilizzasse e tornasse a crescere nel 2020<sup>7</sup>. Fino al febbraio 2020, l'economia si trovava in uno stato macroeconomico effettivamente solido grazie all'attuazione di un programma di riforme, con un debito pubblico in calo, inflazione in calo e previsioni di crescita positive, ma lo scoppio della pandemia e il rimpasto di governo hanno

<sup>3</sup> A. Kramer, "As Russian Threat Looms, Ukraine's Government Is No Laughing Matter", *The New York Times*, 25 dicembre 2021.

<sup>4</sup> S. Matuszak e P. Żochowski, "Growing importance of the Security Council in Ukraine", *OSW official website*, 1 aprile 2021.

<sup>5</sup> Si veda *100 days after presidential elections*, Kyiv International Institute of Sociology, 20 agosto 2019; "Socio-political mood of the population of Ukraine: Results of a survey conducted on October 25-29, 2021", Kyiv International Institute of Sociology, 10 novembre 2021.

<sup>6</sup> Vedi su questo il sondaggio di "Socio-political mood of the population of Ukraine: Results of a survey conducted on January 20-21, 2022", Kyiv International Institute of Sociology, 23 gennaio 2022.

<sup>7</sup> Vedere i dati al *World Population Review*, 2 febbraio 2022.

cambiato il modello di sviluppo. Secondo il Fondo Monetario Internazionale, il PIL dell'Ucraina è sceso del 4,5% nel 2020 ed è rimbalsato al 3-3,5% di crescita nel 2021<sup>8</sup>.

La crescita del PIL è stata sostenuta dalla ripresa della domanda esterna e interna, così come lo stimolo fiscale e monetario, nonostante le nuove ondate di infezioni Covid-19 nel 2020-22.

Un'altra peculiarità del 2021 è stato il generoso flusso di cassa delle entrate di bilancio e la maggiore capacità del governo di stimolare gli investimenti e la domanda dei consumatori. Il generoso afflusso di rimesse da parte dei migranti ucraini (circa 15 miliardi di euro nel 2021) ha contribuito al record del PIL in termini di USD/EUR in quanto ha stimolato il consumo interno, che ha portato al fatturato del commercio al dettaglio dell'11,2% nel periodo gennaio – novembre 2021 (rispetto allo stesso periodo del 2020)<sup>9</sup>.

Nonostante le condizioni esterne favorevoli, il governo non è riuscito a realizzare la crescita economica che aveva pianificato all'inizio del 2021. Invece del previsto 5,2% di crescita del PIL, l'economia ucraina è cresciuta solo intorno al 3%, che non è abbastanza per compensare la precedente recessione. Il FMI ha stimato il PIL pro capite ucraino nel 2021 a 4.384 dollari, che è l'indicatore più basso in Europa<sup>10</sup>.

Il governo ha attuato politiche espansive e di stimolo. Uno dei più grandi progetti statali è stato “La grande costruzione”, molto caro a Zelensky, che mira a ricostruire strade, scuole, ospedali e impianti sportivi. In conseguenza di ciò, il deficit nel 2021 dovrebbe raggiungere il 3,5% del PIL. Non è un disastro, ma aumenta il peso del debito.

Il FMI ha stimato che nel 2020 e 2021 per sostenere il debito pubblico il governo ucraino ha speso l'11,5% del PIL ogni anno. Il debito pubblico, garantito dallo stato, ha raggiunto 41,52 miliardi di dollari all'inizio del 2021. Questo debito è aumentato di 2,6 volte in 12 anni (dalla crisi del 2008-09) e i pagamenti del servizio del debito sono aumentati di 4,5 volte, mentre il tasso di crescita annuale del PIL in questo stesso periodo era appena sopra lo zero<sup>11</sup>.

Ecco perché, secondo un recente sondaggio, l'84% degli ucraini crede che il paese stia vivendo una crisi economica<sup>12</sup>. Un altro sondaggio ha rivelato che il 52% degli ucraini ha dichiarato che la loro situazione finanziaria è peggiorata negli ultimi anni<sup>13</sup>. In verità, le favorevoli condizioni commerciali esterne e le generose politiche di investimento del governo hanno beneficiato un numero limitato di ucraini.

### 3.3 La sicurezza dell'Ucraina e relazioni internazionali

Per una giovane nazione creata dopo la fine della Guerra fredda come l'Ucraina, le dimensioni politiche interne ed esterne non sono separabili. Per oltre 20 anni il modello economico e politico del paese ha tentato di costruire un “ponte” tra l'Occidente e la Russia. Questo modello ha fornito le basi per la stabilità dello stato, il pluralismo politico e un limitato sviluppo economico. Nel 2013 due

<sup>8</sup> International Monetary Fund (IMF), *Ukraine*, 2 febbraio 2022.

<sup>9</sup> *Idibem*.

<sup>10</sup> Confronta con i 4.791 dollari del PIL pro capite della Moldavia, gli 11.273 dollari della Russia e i 7.032 dollari della Bielorussia. Si veda International Monetary Fund (IMF), *DataMapper*.

<sup>11</sup> J. Romanchuk, “*Ukrainian Economy in 2021*”, *Kyiv Post*, 29 dicembre 2021.

<sup>12</sup> Citato da J. Romanchuk (2021).

<sup>13</sup> “*Prohnoz 2022*” (Previsioni 2022), Ukrajinskyj instytut majbuniogo, 11 dicembre 2021.

progetti geopolitici di attori esterni – il Partenariato orientale dell’Unione Europea e l’Unione eurasiatica guidata dalla Russia – sono entrati in competizione, non lasciando spazio per il multilateralismo ucraino<sup>14</sup>. Nel 2014 l’Ucraina ha deciso di integrarsi con l’Occidente attraverso l’associazione con l’UE e attraverso l’aspirazione di adesione alla NATO. L’annessione illegale della Crimea, il sostegno russo ai movimenti secessionisti e la guerra del Donbass hanno reso impossibile per l’Ucraina e la Russia mantenere relazioni reciprocamente vantaggiose. Come stato con sovranità contestata su parte del suo territorio e in conflitto militare con la Russia, l’Ucraina non può più svilupparsi come un “ponte”.

Ci sono attualmente solo due possibili modelli di sviluppo politico per l’Ucraina: come “zona cuscinetto” o come “fortezza”. Il modello di zona cuscinetto è già in atto dopo l’annessione illegale della Crimea e l’inizio del conflitto nel Donbass<sup>15</sup>. L’Ucraina ha radicalmente diminuito la cooperazione economica con la Russia, che in termini di importazione ed esportazione è scesa al terzo e quarto posto<sup>16</sup>. I legami diplomatici e politici, così come la maggior parte degli accordi bilaterali sono stati interrotti. Invece, l’Ucraina ha introdotto degli emendamenti nella sua costituzione che sanciscono il corso europeo ed euro-atlantico come una priorità di politica estera.

Tuttavia, il modello della zona cuscinetto è molto dannoso per l’Ucraina. Rende il territorio ucraino uno spazio per la competizione tra l’Occidente e la Russia, che ostacola lo sviluppo umano, sociale ed economico del paese. Con un forte declino demografico a causa della migrazione (anche dell’alto tasso di mortalità e basso tasso di natalità), il conflitto militare in corso e la possibile escalation della guerra, il modello della zona cuscinetto peggiora tutti e tre i problemi demografici ed equivale all’esaurimento di tutte le risorse fondamentali dell’Ucraina.

L’ultima opzione rimasta è il modello fortezza. Per sopravvivere, l’Ucraina avrebbe bisogno di entrare in un’integrazione molto più profonda con la NATO o con diverse roccaforti militari occidentali, come gli Stati Uniti e il Regno Unito. In questo caso, la forza militare occidentale fornirebbe all’Ucraina una sicurezza garantita. Tutti i gruppi di élite con legami russi verrebbero eliminati, mentre la classe politica ucraina nel suo complesso sarebbe costretta ad abbandonare le solite pratiche auto-isolanti. In questo modo l’alleanza con l’Occidente diventerebbe fondamentale per difendere gli interessi nazionali. Per ripagare la scelta di questo modello, gli alleati occidentali avrebbero bisogno di integrare economicamente l’Ucraina e coprire le perdite derivanti dalla rottura dei legami economici con la Russia e i paesi orientati alla Russia.

### ***L’Ucraina come fortezza dell’Occidente di fronte alla Russia***

Nel 2021 il governo ucraino ha fatto tutto il possibile per far passare l’Ucraina dal modello di zona cuscinetto a quello di fortezza.

Zelensky è salito al potere con la promessa di porre fine alla guerra del Donbass. Nel 2019 – inizio 2020, in effetti, Kiev e i secessionisti filorussi si sono scambiati prigionieri di guerra, hanno sostanzialmente diminuito l’intensità del conflitto armato, e hanno persino tentato di ritirare le forze

<sup>14</sup> K. Wolczuk e R. Wolczuk, “Soft is beautiful...! Ukraine’s approach to regional integration”, in G. Brogi et al. (eds.), *Ukraine Twenty Years After Independence: Perspectives, assessments, challenges*, Roma, Aracne editrice, 2015, pp. 23-44.

<sup>15</sup> M. Minakov, “Post-Soviet Sovereignty and Ukraine’s Political Development”, *Ukraine Analytica*, 31 agosto 2021.

<sup>16</sup> Nel 2020-21 i primi fornitori dell’Ucraina sono stati Cina (15,3%), Germania (9,4%), e Russia (8,5%); mentre i principali paesi di destinazione di prodotti ucraini sono stati Cina (14,4%), Polonia (6,7%), e Russia (5,5%). Su questo si veda [Ukrainian statistics service](#), 19 gennaio 2022.

dalla linea del fronte, alimentando le speranze di risoluzione pacifica del conflitto. Tuttavia, oggi le attività militari nel Donbass sono riprese con lo stesso livello di aggressività del 2018. All'inizio del 2022, Kiev e Mosca sono tornati alla stessa – o anche più profonda – ostilità.

Così la squadra di Zelensky ha fissato i seguenti tre obiettivi della propria politica estera per il 2021: usare tutte le misure possibili per ottenere il piano di adesione alla NATO, indurre l'UE a impegnarsi ufficialmente nella prospettiva di adesione; e aumentare la posta in gioco nei colloqui con la Russia riportando la Crimea come questione prioritaria nell'agenda delle relazioni bilaterali.

Come dimostrano le recenti dichiarazioni degli Stati Uniti e dei leader della NATO, l'Occidente non nega in linea di principio il diritto dell'Ucraina di chiedere l'adesione all'Alleanza Atlantica. Però, ci sono chiari messaggi alla leadership ucraina che la prospettiva di adesione non sarà a breve<sup>17</sup>. Da qui la decisione di Kiev di creare alleanze di sicurezza separate.

La prima probabile alleanza prevede una più stretta cooperazione militare con il Regno Unito e la Polonia, i cui leader sono venuti a Kiev il 2 febbraio 2022. Entrambi i paesi forniscono attivamente all'Ucraina le armi e sostengono lo sviluppo della sua marina militare nel Mar Nero<sup>18</sup>. Un'altra alleanza è possibile tra Kiev e Ankara, che già si sono scambiati con diverse visite ufficiali dei loro leader e hanno iniziato la co-produzione dei droni militari<sup>19</sup>. E certamente, c'è una crescente cooperazione militare tra l'Ucraina e i paesi baltici che hanno recentemente inviato una quantità considerevole di munizioni e armi all'Ucraina<sup>20</sup>.

Nell'estate 2021 Zelensky ha fatto la sua prima visita ufficiale negli USA. Kiev si aspettava di ottenere lo status di alleato non-NATO di Washington. Questo non è successo, ma gli Stati Uniti sostengono l'Ucraina attraverso forniture di armi e l'aumento delle sanzioni alla Russia per prevenire un nuovo attacco<sup>21</sup>. La cooperazione tra Kiev e Washington, tuttavia, non è unidimensionale e semplice. Esistono differenze nella valutazione della minaccia della Russia: nel novembre 2021 – febbraio 2022, i politici occidentali hanno attuato una forte campagna mediatica per dissuadere la Russia da un possibile nuovo attacco, mentre la leadership ucraina ha insistito sull'infondatezza delle aspettative di tale attacco. Questa stessa campagna ha danneggiato l'economia ucraina e seminato paura tra la popolazione.

Anche l'obiettivo dell'adesione all'UE non è stato raggiunto. Il vertice UE – Ucraina nell'ottobre 2021 ha dimostrato la disponibilità di entrambe le parti ad aumentare la cooperazione, ma solo in termini di accordo di associazione avanzato e non di adesione.<sup>22</sup> Inoltre, non tutti gli stati membri dell'UE — specialmente la Germania — sono pronti per un coinvolgimento più profondo dell'UE nella crisi ucraina<sup>23</sup>. La strategia ucraina è quella di non perdere il suo ruolo di principale trasportatore del gas e del petrolio russo in Europa, che va in conflitto con i piani tedeschi di diventare il principale hub energetico dell'UE. In questi piani contrastanti, il gasdotto North Stream 2 gioca un ruolo importante. Così, anche se c'è il consenso degli stati membri dell'UE sul sostegno all'Ucraina, ci sono anche fattori che limitano la cooperazione di Kiev con l'Europa occidentale.

<sup>17</sup> “Nato Will not let Ukraine Soon”, *The New York Times*, 13 gennaio 2022.

<sup>18</sup> A. Krzysztosz, “Ukraine, Poland, UK to form New Alliance”, *Euractiv*, 2 febbraio 2022.

<sup>19</sup> A. Stein, *Turkey's Response to the Russia-Ukraine Crisis*, Foreign Policy Research Institute, 12 gennaio 2022.

<sup>20</sup> S. Sprenger, “Baltic States tout US-Approved Weapon”, *DefenceNews*, 21 gennaio 2022.

<sup>21</sup> E. Yousif, “US Military Assistance to Ukraine”, *Stimson*, 26 gennaio 2022.

<sup>22</sup> “Vertice UE – Ucraina: avanti insieme”, Commissione europea, 12 ottobre 2021.

<sup>23</sup> “Ukraine Crisis: Why is Germany out of Step with the US, Europe?”, *Aljazeera*, 31 gennaio 2022.

Infine, l'obiettivo di riportare la Crimea nell'agenda dei colloqui con la Russia ha avuto più successo dei due obiettivi precedenti. Il governo ucraino è riuscito a organizzare la Piattaforma della Crimea nell'agosto 2021, proprio prima del 30° anniversario dell'indipendenza dell'Ucraina. Alla Piattaforma hanno partecipato delegazioni di 42 paesi (tra cui 14 capi di stato e di governo) e quattro organizzazioni internazionali<sup>24</sup>. L'evento è riuscito non solo a portare i governi occidentali a Kiev, ma anche a portare la questione della Crimea al centro dei colloqui tra gli USA, la Russia, l'UE e la Nato. Come mostra la risposta scritta trapelata dell'amministrazione statunitense<sup>25</sup> sull'ultimatum di Putin<sup>26</sup>, gli Stati Uniti e la Nato hanno aggiunto la questione della Crimea – insieme all'Abkhazia e alla Transnistria – nella lista delle richieste alla Russia (il ritiro delle truppe russe dal suolo di Georgia, Moldova e Ucraina). Purtroppo, questo risultato non ha aumentato la sicurezza dell'Ucraina.

Attualmente, l'Ucraina si trova di fronte a una nuova crescente minaccia dall'alleanza militare Russia – Bielorussia. A febbraio 2022 i due eserciti hanno in programma una grande esercitazione militare<sup>27</sup>. Alexander Lukashenko usa una retorica militare sempre più dura contro l'Ucraina e sostiene il Cremlino nei suoi piani aggressivi<sup>28</sup>. Anche se c'è disaccordo tra gli esperti militari sulla probabilità che la Russia attacchi presto, l'Ucraina nel 2022 si trova in una situazione meno sicura rispetto a un anno fa.

### ***La situazione militare sui confini russo-ucraini***

A gennaio 2022 si contano tra 109.000 e 130.000 truppe russe al confine con l'Ucraina, che si estende da Sebastopoli, in Crimea, alla Bielorussia<sup>29</sup>. Circa 60.000 soldati si trovano permanentemente in quest'area almeno dal 2014. Inoltre, ci sono circa 30.000 truppe nelle autoproclamate “repubbliche”. E più di 30.000 truppe sono state trasferite nella zona del Mar Nero e in Bielorussia per esercitazioni militari. Tuttavia, il Cremlino ha ripetutamente affermato che questo rafforzamento militare non ha lo scopo di attaccare l'Ucraina<sup>30</sup>.

L'esercito, la guardia nazionale e il servizio di sicurezza dell'Ucraina hanno oltre 100.000 truppe al confine con la Russia, la Bielorussia e la Crimea annessa (che si estende da Perekop nel sud a Chernihiv nel nord)<sup>31</sup>. L'esercito ucraino è stato riformato nel 2015-21, il suo personale di alto e medio rango ha l'esperienza della guerra in corso nel Donbass, ed è ora molto più preparato a contrastare l'attacco russo che nel 2014-15<sup>32</sup>. Le truppe ucraine e i suoi partner della NATO conducono soventemente esercitazioni militari nelle zone del Mar Nero e del Mar d'Azov, così come vicino alla linea del fronte del Donbass e al confine russo<sup>33</sup>.

<sup>24</sup> A. Reichardt, “The Crimea Platform as a New Approach to the Seven – Year Old Problem”, *New Eastern Europe*, 24 agosto 2021.

<sup>25</sup> “Los documentos confidenciales sobre Ucrania: EE UU y la OTAN ofrecieron a Putin acuerdos de desarme” (Documenti riservati sull'Ucraina: Usa e Nato hanno offerto a Putin accordi di disarmo), *El Pais*, 2 febbraio 2022.

<sup>26</sup> F. Thom, “What Does the Russian Ultimatum to the West Mean?”, *Desk Russie*, 30 dicembre 2021.

<sup>27</sup> A. Roth, “Russia moves troops to Belarus for joint exercises near Ukraine border”, *The Guardian*, 17 gennaio 2022.

<sup>28</sup> O. Crowcroft, “Ukraine crisis: Belarus ‘will fight alongside Russia’ if Putin goes to war, says Lukashenko”, *Euronews*, 28 gennaio 2022.

<sup>29</sup> “How big is Russia’s military build-up around Ukraine?”, *Economist*, 31 gennaio 2022.

<sup>30</sup> Per esempio: “Macron says Putin told him Russia won’t escalate Ukraine crisis”, *Aljazeera*, 8 febbraio 2022.

<sup>31</sup> “Factbox: How Ukraine's armed forces shape up against Russia's”, *Reuters*, 1° febbraio 2022.

<sup>32</sup> “Ukrainian Armed Forces”, *Congressional Research Service*, 26 gennaio 2022.

<sup>33</sup> “10 військових навчань на території України в 2022 році” [dall'ucraino: 10 esercitazioni militari sul territorio dell'Ucraina nel 2022], *Ukrinform*, 9 febbraio 2022.

Dal novembre 2021 i leader politici e militari di USA, NATO, UE e suoi stati membri, usando le informazioni della loro intelligence, hanno avvisato il governo ucraino del rischio di un grande attacco della Russia<sup>34</sup>. Allo stesso tempo hanno anche intensificato gli sforzi diplomatici<sup>35</sup> per evitare che il governo russo decidesse di lanciare un attacco. La campagna mediatica statunitense ed europea si concentra sull'eventualità di un attacco russo e del suo possibile costo per l'Ucraina<sup>36</sup>. Tuttavia, Kiev ufficialmente nega la volontà dell'esercito russo di lanciare una nuova invasione nel prossimo futuro<sup>37</sup>. Se il governo ucraino riconosce la minaccia russa in generale, critica<sup>38</sup> però l'allarmismo dei media occidentali. L'atteggiamento del governo ucraino nei confronti delle campagne diplomatiche e mediatiche occidentali oscilla tra l'apprezzamento per i segnali di solidarietà con l'Ucraina e il timore di ripercussioni negative per la stabilità economica e sociale del paese<sup>39</sup>, visto anche che si temono concessioni eccessive alla Russia.

### *Ucraina e Cina*

Anche se i legami tra Russia e Cina si rafforzano, la Cina ha una sua politica di cooperazione con l'Ucraina. Per la Cina, il conflitto russo-ucraino sulla Crimea e il Donbass è stato istruttivo sul possibile conflitto tra la Cina e gli Stati Uniti su Taiwan. Inoltre, le sanzioni occidentali contro la Russia hanno avvicinato Mosca e Pechino nel loro conflitto strategico con gli Stati Uniti e l'Occidente in generale. Di conseguenza, le crescenti tensioni di oggi tra la Russia e l'Occidente, e l'aumento dei legami tra Cina e Russia, potrebbero obbligare Pechino ad assumere una posizione più netta nel conflitto<sup>40</sup>.

Il governo ucraino è ben consapevole della cooperazione strategica emergente di Russia e Cina. Tuttavia, Kiev cerca di fare tutto il possibile per minimizzare il sostegno di Pechino a Mosca in caso di un nuovo conflitto. Nel 2020 la Cina è diventata il principale partner economico dell'Ucraina (circa 15 miliardi di euro di interscambio commerciale), mentre l'Ucraina è diventata uno dei maggiori fornitori della Cina con mais e altri beni agricoli<sup>41</sup>. Nel giugno 2021 l'Ucraina e la Cina hanno firmato un accordo sullo sviluppo delle infrastrutture in Ucraina (nel quadro del progetto La grande costruzione). Più tardi, Kiev ha ritirato la sua firma su un documento del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite che chiedeva un'indagine indipendente sul trattamento degli uiguri da parte della Cina. Inoltre, l'Ucraina fornisce alcuni tipi di beni militari alla Cina<sup>42</sup>. Questa forte cooperazione limiterebbe, nei piani di Kiev, la disponibilità della leadership cinese a sostenere la Russia nella sua aggressione contro l'Ucraina al di là del sostegno retorico. Anche per questo, il governo cinese chiede una risoluzione pacifica del conflitto Ucraina-Russia.

<sup>34</sup> Per esempio: [“Russia-Ukraine: US warns of 'false-flag' operation”](#), BBC, 14 gennaio 2022.

<sup>35</sup> [“US Offers 'Diplomatic Path' in Answer to Russian Demands”](#), *New York Times*, 26 gennaio 2022.

<sup>36</sup> [“US Warns of Grim Toll if Putin Pursues Full Invasion of Ukraine”](#), *New York Times*, 4 febbraio 2022.

<sup>37</sup> [“Зеленський закликав українців не панікувати через загрози РФ”](#) [dall'ucraino: Zelensky ha esortato gli ucraini a non farsi prendere dal panico per le minacce provenienti dalla Russia], *Deutsche Welle*, 19 gennaio 2022.

<sup>38</sup> G. Gressel, [“Friendly arguments: Biden's and Zelensky's disagreement on the threat from Russia”](#), *European Council on Foreign Relations*, 4 febbraio 2022.

<sup>39</sup> [“Зеленський: Паніка через дії РФ коштувала українській економіці 12,5 мільярдів доларів”](#) [dall'ucraino: Zelensky: il panico per le azioni della Russia è costato all'economia ucraina \$12,5 miliardi], *Deutsche Welle*, 28 gennaio 2022.

<sup>40</sup> C. Miller, *How Will China Respond to the Russia-Ukraine Crisis?*, *Foreign Policy Research Institute*, January gennaio 2022.

<sup>41</sup> E. Wishnick, [“Ukraine: China's Burning Bridge to Europe?”](#), *The Diplomat*, 2 febbraio 2022.

<sup>42</sup> A. Getmanchuk et al., *“Wolf Warrior” and Ukraine. Risks of Cooperation with China for Relations with the EU, the USA, and Nato*, New Europe Center, ottobre 2020.

Poiché i livelli di cooperazione tra l'Ucraina e l'Occidente e tra l'Ucraina e la Cina sono paragonabili, Washington e Bruxelles sembrano essere preoccupati<sup>43</sup>. L'amministrazione americana è riuscita a disfare i piani cinesi di acquisto dell'impianto ucraino di costruzione di motori per aerei<sup>44</sup>. Questo è stato un test della scelta filo-occidentale dell'Ucraina.

Nel 2022 la scelta tra l'approfondimento delle alleanze con l'Occidente e la necessità di investimenti e mercato cinese sarà ancora più difficile per l'Ucraina. La posta in gioco nei colloqui tra Ucraina, Stati Uniti, Russia, Cina e l'Occidente sta aumentando, minando la stabilità economica del paese. Per uscire dai suoi numerosi problemi, l'Ucraina avrebbe bisogno di pace e cooperazione. Ma queste non si vedono in un futuro prossimo.

---

<sup>43</sup> E. Filtenborg e S. Weichert, [“Should Ukraine take Chinese cash for its huge roads upgrade project?”](#), *Euronews*, 30 settembre 2021.

<sup>44</sup> L. Zhou, [“China’s Skyrizon takes Ukraine to The Hague over failed Motor Sich bid”](#), *South China Morning Post*, 1 dicembre 2021.

# Osservatorio di Politica internazionale

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

L'Osservatorio realizza:

## Rapporti

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

## Focus

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

## Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

## Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

[www.parlamento.it/osservatoriointernazionale](http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale)



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione  
Internazionale

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

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