

# Human Security

N. 19

Agosto 2023

Dimensioni e prospettive  
dei conflitti contemporanei

## Derzhava: il concetto di 'grande potenza' tra identità, riconoscimento e ordine mondiale.

di Iver B. Neumann

Una chiave di lettura nel dibattito sul futuro dell'ordine mondiale sta nel distinguere tra di loro le sfide poste dalla Cina e dalla Russia. Entrambi i paesi sono critici dell'ordine mondiale liberale, ma ognuno lo sta sfidando a proprio modo,

con significative differenze. La Cina ha un'agenda revisionista, ma il suo obiettivo principale è quello di assicurarsi una posizione di rilievo nell'ordine internazionale esistente. Di fatto, la Cina sembra si stia cimentando in quella che Alexander Cooley e Daniel Nexon chiamano 'sostituzione dei beni': al posto della Banca Mondiale, la Cina ha promosso la Banca Asiatica di Sviluppo; al posto del Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), la Cina sta cercando uno strumento alternativo. L'idea di base non è quella di rovesciare il sistema, ma di modificarlo in modo che il proprio ruolo diventi centrale. Ciò rappresenta una sfida per l'Occidente e per l'egemonia statunitense, ma la sfida posta dalla Cina è una sfida *interna* al sistema.

Al contrario, la Russia nutre un profondo disprezzo per l'ordine a guida occidentale – o per quello che Putin e, sempre più spesso, l'élite russa chiamano "Occidente collettivo" – e, nonostante i tentativi di costruire un sistema multipolare fin dagli anni Novanta, le aspirazioni russe attuali rimangono poco chiare. Ciò che è chiaro è che la Russia vuole essere riconosciuta come una grande potenza. Tuttavia, quando la Russia parla di 'grande potenza' non sembra intendere ciò che è generalmente associato a tale termine. L'accezione generale di 'grande potenza' è quella di uno stato che è riconosciuto da altri come tale e che può quindi unirsi a quell'istituzione internazionale che è il club delle grandi potenze. Il punto centrale è il riconoscimento: quello

Ad aprile 2022 abbiamo dedicato un numero di *Human Security* alla guerra tra Russia e Ucraina nella speranza di offrire non solo chiavi di lettura utili a comprendere gli eventi in corso, ma anche strumenti di analisi per orientarsi e partecipare al dibattito pubblico su un tema che, per sua stessa natura, si articola a più livelli e in più dimensioni, investendo tanto gli individui e i singoli stati quanto il sistema internazionale. Con lo stesso spirito, questo nuovo numero di *Human Security* intende continuare la riflessione sulla guerra in Ucraina, valutandone genesi, dinamiche e risvolti a circa un anno e mezzo dal suo inizio.

Il primo articolo si concentra sulle sfide poste da Cina e Russia all'ordine mondiale, facendo un'importante distinguo: mentre Beijing mira a costruirsi una posizione di rilievo all'interno dell'ordine esistente, Mosca nutre un profondo disprezzo per quello che Putin chiama l'"Occidente collettivo". Secondo Iver B. Neumann, direttore del Fridtjof Nansen Institute, ciò si deve a una diversa concezione del **significato di 'grande potenza'** e a uno scollamento tra la percezione che la Russia ha di sé e la percezione che altri hanno della Russia. A oggi, né le capacità militari né gli altri strumenti di influenza della Russia sembrano essere sufficienti a ottenere il riconoscimento di 'grande potenza'. Anzi, la guerra in Ucraina ha messo in luce una serie di **carenze dell'apparato militare russo**, tema affrontato nel secondo articolo di questo numero di *Human Security* da un senior security analyst con particolare riferimento alla battaglia di Hostomel e al fallimento delle unità aviotrasportate russe che per decenni sono state considerate "la punta di lancia del Cremlino".

La guerra in Ucraina ha messo in luce anche il rapporto tra il regime di Putin e i mercenari di Prigozhin, dimostrando come **Wagner** fosse diventata uno strumento essenziale per la politica estera russa. Tuttavia, come scrive Stefano Ruzza, docente di Scienze Politiche e di Peace and Conflict Studies, il conflitto ha reso evidenti le tensioni tra Prigozhin e i vertici militari russi, tensioni che si sono materializzate nella spettacolare "marcia per la giustizia" dello scorso 23-24 giugno e, due mesi dopo, nell'abbattimento dell'aereo su cui viaggiava Prigozhin. Nel suo articolo Ruzza prende in esame le cause e le conseguenze della ribellione di Wagner, sottolineando come le implicazioni di questo evento si estendano oltre i confini russi.

La guerra in Ucraina, infatti, ha scosso e continua a influenzare le dinamiche regionali in diverse aree del mondo. Nel **Caucaso meridionale**, ha ridotto le capacità della Russia di condizionare le traiettorie dei conflitti "congelati" nella regione e, come spiega nel suo articolo Antonio Roccaforte, esperto di contesti post-conflitto, "il vuoto strategico lasciato dalla Russia ha indotto diversi attori caucasici a cercare alleanze e protezioni alternative, a irrigidire le proprie posizioni in sedi negoziali, o ad approfittare della situazione a proprio vantaggio" mentre altri attori globali come l'Unione Europea stanno cercando di assumere un ruolo più significativo.

Nell'ultimo anno la politica estera dell'Unione Europea è stata spesso al centro del dibattito pubblico, soprattutto in riferimento all'efficacia delle **sanzioni contro la Russia** e alle loro possibili ricadute sull'economia degli stati membri. L'articolo di Francesco Giu-melli, docente di Relazioni Internazionali, fa chiarezza sull'utilizzo delle sanzioni come strumenti di pressione politica ed economica, e offre ai lettori una valutazione dell'impatto dei pacchetti sanzionatori imposti alla Russia a partire dal febbraio 2022. In ultimo, Silvia Samorè, dottoressa in Scienze Strategiche ed ECFR Pan-European Fellow, affronta il tema della **ricostruzione post-conflitto**, evidenziando come, benché il caso ucraino presenti elementi di ottimismo, non ci si possa illudere che un "nuovo Piano Marshall" possa rappresentare la "pallottola d'argento" se ad esso non si accompagnano iniziative che affrontino le conseguenze psicologiche e sociali della guerra.

twai | TORINO  
WORLD  
AFFAIRS  
INSTITUTE

Human Security è sostenuto da:



Fondazione  
Compagnia  
di San Paolo

di 'grande potenza' è un concetto che potremmo definire intersoggettivo.

In Russia, il concetto di 'grande potenza' (*derzhava* oppure *velikaya derzhava*) ha una storia diversa ed esiste quindi una divergenza tra l'Occidente e la Russia in merito a ciò che significa essere una grande potenza. Studiosi di storia concettuale come Reinhart Koselleck hanno a lungo sottolineato che i concetti cambiano significato in transizione assumendo sfumature diverse in base al contesto, cosicché quando si prende un concetto nato in un paese e lo si usa per un altro paese, si perde sempre qualcosa. Nel suo libro di prossima pubblicazione sulla storia concettuale russa, lo studioso Anatoly Reshetnikov rivela che la Russia associa al concetto di grandezza l'idea di essere nelle grazie di Dio. Di conseguenza, quando i Russi affermano che la Russia è una grande potenza, quello che intendono dire è che la Russia è grande agli occhi di Dio o, durante il comunismo, grande agli occhi della storia.

Il nocciolo della questione sembra quindi essere che per buona parte del mondo essere una grande potenza significa far parte di un club in cui la propria appartenenza è riconosciuta in termini relazionali sia dai membri che dai non-membri del gruppo.

In questo senso, come suggerito da George Herbert Mead, *l'identità* di 'grande potenza' ha due dimensioni: la percezione che abbiamo di noi stessi (*l'io*) e la percezione che gli altri hanno di noi (*il me*). La Russia è alle prese con una sconnessione tra queste due dimensioni – una sconnessione che potrebbe essere vista come simile alla sindrome di Asperger: la Russia insiste sulla sua grandezza a prescindere dalla convalida esterna. Per la Russia e per i Russi, inclusi i Russi liberali, essere una grande potenza è un fatto incontrovertibile, così radicato nella psiche collettiva che l'eventualità di non essere una grande potenza rappresenta una minaccia esistenziale.

La situazione appena descritta è profondamente problematica per tutte le parti coinvolte perché la Russia non può ottenere il riconoscimento che desidera così ardentemente. *L'io* e *il me* non possono essere riconciliati. La ragione di ciò è che il *soft power* russo – un elemento fondamentale per lo status di grande potenza – è limitato: la Russia di oggi non gode del sostegno che l'Unione Sovietica riceveva dai grandi partiti comunisti di altri paesi e, sebbene in Occidente ci siano ancora persone che credono che il futuro venga da Est, questi entusiasti dell'*ex oriente lux* sono pochi e lontani tra loro. La Russia può

anche essere ben fornita di quelle che l'antropologo James Scott ha chiamato le 'armi dei deboli' (*weapons of the weak*), come l'hacking e la propaganda, ma ciò che offre in termini di ideologia o di visione del mondo non è sufficiente a giustificare lo status di grande potenza. Anche le prestazioni militari russe sono mediocri e potrebbero non bastare per ottenere il riconoscimento di grande potenza. Certo, la Russia ha armi nucleari a bizzeffe, ma anche il Pakistan ne ha, e nessuno definirebbe il Pakistan una grande potenza.

Se vogliamo teorizzare le relazioni russo-occidentali odierne faremmo bene a rivolgerci al sociologo francese Pierre Bourdieu e a descrivere la situazione attuale come una sorta di isteresi o 'effetto ritardo' in cui la Russia sembra trovarsi fuori dal suo stesso tempo e fuori passo rispetto all'Occidente e probabilmente al resto del mondo. La Russia sembra stia combattendo battaglie che in realtà non rientrano nel gioco delle grandi potenze.

L'Occidente ha compiuto alcuni tentativi per accogliere la Russia, adeguarsi alla percezione che Mosca ha di sé e riconoscere il paese come grande potenza. Tuttavia, gesti simbolici come la trasformazione del G7 in G8 e l'apertura del Consiglio d'Europa hanno fatto

### Direttore

**Stefano Ruzza**, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

### Comitato editoriale

**Lorraine Charbonnier**, (*Coordinatrice*), *T.wai*

**Francesco Merlo**, (*Coordinatore*), *T.wai*

### Comitato scientifico

**Fabio Armao**, *T.wai e Università degli Studi di Torino*

**Charles Geisler**, *Cornell University*

**Giampiero Giacomello**, *Alma Mater Studiorum – Università di Bologna*

**Roger Mac Ginty**, *Durham University*

**Neil Melvin**, *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI)*

**Helen Nambalirwa**, *Makerere University*

**Francesco Strazzari**, *Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna, Pisa*

### Autori

**Iver B. Neumann**, *direttore, The Fridtjof Nansen Institute*

**Anonimo**, *Senior Security Analyst nel settore corporate con esperienza in ambito Nazioni Unite*

**Stefano Ruzza**, *Head of Research, T.wai e docente di Scienze Politiche e di Peace and Conflict Studies, Università degli Studi di Torino*

**Antonio Roccaforte** (*pseudonimo*), *esperto di conflitti e contesti post-conflitto per diverse organizzazioni internazionali*

**Francesco Giumelli**, *docente di Relazioni Internazionali e Organizzazioni Internazionali, University of Groningen*

**Silvia Samorè**, *dottoranda in Scienze Strategiche, Università di Torino*

[humansecurity@twai.it](mailto:humansecurity@twai.it)

poca differenza, e la Russia è rimasta irrimediabile nelle sue richieste presentandosi ora come una potenza eurasiatica. Questo cambiamento non è solo un'espressione dell'attuale posizione anti-europea della Russia, ma rappresenta anche un tentativo di avvicinarsi alla Cina. Un tentativo che, però, è destinato a fallire. L'idea che la Russia possa rifugiarsi tra le braccia della Cina e venire da essa riconosciuta come grande potenza è semplicemente fallace. Possiamo già osservare come, invece di trattare la Russia come una grande potenza, la Cina penetri sempre più diffusamente in Asia centrale, minando così quello che la Russia considera uno dei tratti distintivi del suo essere una grande potenza, ossia la sua sfera di influenza. Tutto ciò significa che Mosca sta ricevendo da Beijing un trattamento molto simile a quello già ricevuto dall'Occidente. Ancora una volta Putin non sembra essere al passo con i tempi e probabilmente il risultato sarà che la Russia rimarrà revanscista e sempre più isolata, finendo per sprofondare in una sorta di *déjà vu* dei paradossi che

hanno portato al collasso dell'Unione Sovietica, come raccontato da Alexei Yurchak nel suo libro *Everything Was Forever, Until It Was No More*.

Il tentativo di porre rimedio a questa situazione attraverso la guerra riprende l'idea di espandersi all'esterno quando il progresso interno è insufficiente: un tema ricorrente nella storia moderna, storia a cui la Russia sembra ancora attenersi. In effetti, è difficile comprendere il comportamento di Putin senza considerare le aspettative che in passato erano riposte negli zar e cioè che conquistassero – e soprattutto riconquistassero – terre "russe". E questo è quello che sta cercando di fare anche Putin. La guerra in Ucraina si allinea quindi alla storia russa ed è probabile che seguirà lo stesso destino di molti conflitti congelati, in cui nessuna delle due parti sarà in grado di far valere a pieno la propria volontà ed entrambe saranno insoddisfatte. Se per l'Occidente questo sarebbe un esito deplorabile, per la Russia potrebbe invece essere un risultato favorevole in quanto le con-

sentirebbe di manipolare a piacimento l'intensità dei conflitti lungo i suoi confini e, così facendo, distinguersi dal resto del mondo. Dopotutto, questo è quello che Mosca sta già facendo in Transnistria (in Moldavia), e in Ossezia del Sud e Abkhazia (in Georgia). Dal punto di vista dell'Europa, però, questo è uno scenario deleterio per la sicurezza del continente in quanto creerebbe una netta frattura tra la Russia e la Bielorussia da un lato, e l'Europa dall'altro portando a una situazione in cui le possibilità di incomprensioni e fraintendimenti si moltiplicherebbero. Purtroppo, nonostante questa sia una prospettiva desolante per le parti coinvolte, risulta difficile immaginare come possa essere evitata.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Yurchak, A. (2006) *Everything Was Forever, Until It Was No More: The last Soviet generation*. Princeton University Press.

# La lancia senza punta: La battaglia di Hostomel e il fallimento delle unità aviotrasportate russe.

di **Senior Security Analyst**

Le unità aviotrasportate rivestono un ruolo cruciale all'interno delle forze armate russe. Secondo la dottrina militare russa, infatti, la *Vozdushno-Desantnye Voyska* (VDV) è designata quale riserva strategica dell'alto comando militare e costituisce

il nucleo delle forze di reazione rapida. Questa designazione sottolinea l'importanza attribuita alla VDV e ne giustifica la complessa struttura organizzativa.

La VDV è composta da due divisioni di fanteria aviotrasportata, due divisioni di assalto aereo, quattro brigate indipendenti di fanteria meccanizzata aviotrasportata, una brigata dedicata alle comunicazioni e alla guerra elettronica

e una brigata di *Spetsnaz* (forze speciali) per la ricognizione in profondità. La composizione diversificata della VDV è stata pensata, fin dall'era sovietica, per adattarsi a una vasta gamma di scenari operativi e per affrontare una varietà di compiti sul campo di battaglia. Le due divisioni di fanteria aviotrasportata costituiscono il nucleo centrale della VDV. Queste unità sono addestrate per eseguire l'assalto, l'occupazione e la difesa

di obiettivi strategici, nonché per condurre operazioni di combattimento sul territorio nemico. Le divisioni di assalto aereo, invece, hanno il compito di garantire l'aereo-sbarco di forze meccanizzate che servono a stabilire una testa di ponte oltre le linee nemiche consolidando il controllo di aeroporti e di snodi logistici strategici.

L'impiego di aerei da trasporto ed elicotteri rende la VDV una forza di combattimento altamente mobile e dispiegabile con tempi ridotti, mentre la diversificazione interna ne massimizza la flessibilità operativa, garantendo che l'unità sia in grado di rispondere in modo efficace a diverse situazioni, sia nella difesa del territorio nazionale che in operazioni all'estero. La VDV è stata infatti impiegata tanto in contesti considerati di "sicurezza nazionale" come in Cecenia (1994-1996 e 1999-2009) quanto in contesti esteri come in Afghanistan (1979-1989), in Ossezia del Sud (2008), in Siria (2015-2021) e in Ucraina, fin dalle prime operazioni del 2014.

Ed è proprio alla VDV che era stato affidato il compito più critico e cruciale dell'offensiva russa in Ucraina iniziata il 24 febbraio 2022. La VDV avrebbe dovuto catturare l'aeroporto cargo "Antonov" di Hostomel (situato a soli 10 km da Kyiv) ed assicurare una testa di ponte per lo sbarco del grosso delle forze meccanizzate russe. Una volta raggiunto questo obiettivo, secondo lo Stato Maggiore russo Kyiv sarebbe caduta in pochi giorni, se non addirittura in poche ore. Come ben sappiamo, le cose sono andate in modo assai diverso.

Sono le ore 5 del 24 febbraio quando i primi missili balistici Kalibr russi colpiscono il suolo ucraino nell'area di Kyiv. La fase di bombardamento tattico deve garantire una cornice di relativa sicurezza per l'atterraggio di aeromobili e rallentare l'intervento di forze di reazione nemiche, come prescritto dalla dottrina d'impiego delle forze aviotrasportate. I primi obiettivi sono quindi le caserme e le difese antiaeree intorno all'aeroporto "Antonov", le cui posizioni erano

state svelate all'intelligence russa da un funzionario civile ucraino. La scelta di missili da crociera, a guida GPS, aveva l'obiettivo di limitare i danni collaterali alle infrastrutture aeroportuali, in particolar modo alla *runway*, la pista attrezzata adibita al decollo e all'atterraggio dei velivoli, fondamentale per rendere operativa la testa di ponte russa. I missili russi danneggiano alcune batterie antiaeree in prossimità del perimetro aeroportuale, ma gli assetti militari ucraini rimangono quasi del tutto illesi: né la caserma della Guardia Nazionale a difesa dell'aeroporto né quella della 4<sup>th</sup> *Rapid Reaction Brigade "Rubizh"* situata a 20 km dall'aeroporto subiscono danni. I processi di valutazione dinamica dei danni di battaglia e di re-targeting degli obiettivi da parte dei russi non sono sufficientemente granulari o abbastanza veloci per tenere conto del riposizionamento della maggior parte delle difese aeree mobili ucraine nelle ore precedenti all'attacco e conseguentemente per ottenere soppressione delle difese nemiche su larga scala.

Verso le ore 8:30 si intravedono all'orizzonte le pale dei primi elicotteri d'assalto russi Ka-52 *Alligator* (se ne conterranno circa 30 in totale) in arrivo dal confine bielorusso insieme ad alcuni caccia SU-25, dispiegati in numero limitato a causa del rischio di intercettazione. Questa prima ondata di attacco aveva lo scopo di colpire obiettivi a terra, in particolare le unità ucraine che si immaginava sarebbero giunte a difesa del perimetro. Gli elicotteri attaccano in gruppi di quattro, scaricano le loro munizioni e poi fanno ritorno al fiume Irpin, dove nuovi gruppi sono già in partenza. Il circuito di attacco a bassa quota dura per più di un'ora, con un intenso volume di fuoco concentrato in un'area di circa 2 km quadrati. L'attacco aereo russo sortisce effetti minori di quelli sperati. La ragione dello scarso impatto risiede nell'esigenza dei velivoli di mantenere un profilo di volo eccessivamente basso a causa della presenza di batterie antiaeree in funzione: costretti a far fuoco a vista, i piloti russi non erano nelle condizioni di poter agganciare bersagli, mentre gli Ucraini godevano

della copertura degli edifici aeroportuali ancora intatti. I Russi perdono tre elicotteri d'assalto Ka-52 e almeno due elicotteri da trasporto Mi-8 *Hip* abbattuti da armi automatiche e vecchi MANPADS (ovvero sistemi antiaerei portatili individuali). Gli Ucraini contano una sola vittima (civile).

I difensori riescono quindi a respingere il primo assalto, obbligando gli elicotteri d'attacco russi a ritirarsi e a interrompere il supporto di fuoco. L'aviazione russa riesce però a far sbarcare circa 250 soldati della 31<sup>a</sup> Brigata d'assalto aviotrasportata in tre diversi punti nei dintorni dell'aeroporto: il gruppo aviotrasportato russo deve prendere il controllo dell'aeroporto per consentire l'atterraggio dei cargo militari in attesa. Di fronte a loro c'è la Guardia Nazionale ucraina in posizione difensiva con mezzi blindati e alcune batterie antiaeree ancora operative. La guarnigione della Guardia Nazionale consta in quella mattina di poco più di 200 effettivi. Nei giorni precedenti la maggior parte degli uomini, dei mezzi e dei materiali era infatti stata spostata verso la regione di Sieverodonetsk, nell'Oblast di Luhansk – l'area di contatto con il nemico da dove si immaginava di poter giungere allo sforzo offensivo principale. A difendere il più grande scalo logistico dell'Ucraina erano rimasti dunque solo coscritti, con limitati mezzi a disposizione e scarsa o nulla esperienza di combattimento. Tuttavia, mentre la dottrina russa richiederebbe un rapporto minimo di 3:1 tra attaccanti e difensori, la mattina del 24 febbraio 2022 i paracadutisti della 31<sup>a</sup> Brigata si trovano in una situazione di quasi parità di forze e devono affrontare la necessità di distruggere postazioni antiaeree sparse e distanti tra loro, combattere in terreno aperto contro un nemico che si è barricato negli edifici e assicurarsi il pieno controllo dell'ampio perimetro dell'aeroporto per consentire l'atterraggio di un intero battaglione di fanteria meccanizzata. È evidente quanto azzardata fosse la missione loro assegnata. A quasi dieci ore dall'inizio dell'attacco nessun cargo russo ha ancora toccato il suolo ucraino: un ritardo fatale.

La guarnigione ucraina resiste all'avanzata dei nuclei di assalto della VDV subendo pochissime perdite. Arrivati alle ore 15, però, gran parte dei soldati ucraini non ha più munizioni per rispondere al fuoco nemico. Viene dato l'ordine di ritirata. Il piano di Kyiv prevede ora l'impiego delle due brigate di artiglieria dislocate nella regione e dei bombardieri per distruggere la pista d'atterraggio, impedendo definitivamente lo sbarco del grosso delle forze aviotrasportate russe. Da terra arrivano le forze speciali e i paracadutisti ucraini in prossimità dell'area per dar la caccia agli uomini della VDV. Durante la notte tra il 24 ed il 25 febbraio, i paracadutisti russi subiscono pesanti perdite da parte del *3<sup>rd</sup> Special Purpose Regiment* (forze speciali dell'esercito ucraino) e dell'*Alpha Group (Spetsnaz)* sotto il diretto comando di Intelligence di Kyiv). Gli scontri a fuoco si intensificano e si prolungano anche dopo il tramonto: con sorpresa, gli Ucraini si accorgono di avere dalla loro il favore delle tenebre. Infatti, nonostante si tratti dell'élite delle forze armate russe, gli operatori della VDV non sono equipaggiati con visori notturni e non sono addestrati a questo tipo di combattimento a causa della cronica e pervasiva corruzione del procurement militare russo e dello scarso investimento in formazione specialistica. Si conta, in poche ore, almeno ottanta caduti nelle fila russe. Giungono in soccorso, via terra, le unità paramilitari Akhmat legate al dittatore ceceno Kadyrov e originariamente incaricate dell'uccisione di Zelensky in quel di Kyiv. La sorte di queste unità mandate a supporto dello sforzo russo non è differente: i "Kadyrovtsy" ceceni vengono decimati dall'aviazione ucraina e dai celebri droni turchi *Bayraktar TB2*.

I continui combattimenti impediscono alle forze russe di attuare il loro piano. Hostomel può solo rimanere un mero avamposto nei pressi di Kyiv, perdendo il suo ruolo strategico. L'impatto sull'offensiva russa è determinante: invece di atterrare alle soglie di Kyiv, intere divisioni di paracadutisti, fanteria meccanizzata e unità corazzate (più di quindicimila uomini) sono costrette ad

avanzare via terra dal confine bielorusso verso la capitale ucraina, formando il noto convoglio lungo 60 km. L'operazione via terra, come risaputo, fu un totale fallimento, con enormi perdite di uomini mezzi e materiali da parte russa e l'inevitabile decisione di ritirarsi dall'Oblast di Kyiv a fine marzo.

L'operazione di aviosbarco del 24 febbraio rappresenta la prima vera operazione su larga scala della VDV. Come anticipato, l'unità è stata impiegata in molti altri teatri ma mai in contesti di guerra simmetrica ad alta intensità, con impiego dietro le linee nemiche per garantire l'occupazione e la difesa di una testa di ponte. Un'operazione così complessa necessita di una perfetta orchestrazione a livello di comando e controllo tra varie componenti: aviazione, forze di terra, artiglieria, intelligence. Nella ricostruzione degli eventi del 24 febbraio risulta evidente come queste componenti non abbiano dialogato tra loro e i fallimenti della componente missilistica abbiano portato all'inevitabile fallimento dell'intervento a terra, nonostante un avversario nettamente inferiore in termini quantitativi e qualitativi.

Il fallimento della VDV nell'ottenere il controllo dell'aeroporto di Hostomel ha costituito un "*single-point of failure*" per l'intera offensiva verso Kyiv, la più importante tra le quattro direttrici di attacco russe. I pianificatori degli alti comandi russi hanno sovrastimato le proprie capacità di targeting missilistico mostrando un sistema di validazione target e valutazione impatto inefficace. Inoltre, è stata data priorità all'acquisizione ed il mantenimento del controllo dell'aeroporto e delle sue infrastrutture rispetto alla soppressione delle difese aeree e delle artiglierie ucraine le quali, inevitabilmente, hanno risposto con la distruzione della pista di atterraggio. L'evidente e pregiudizievole sottovalutazione delle capacità di reazione e resistenza delle difese ucraine risulta essere solo la conseguenza di disfunzionalità sistemiche dell'apparato militare russo, come già osservato in un [numero precedente](#) di *Human Security*. È quindi

utile soffermarsi sull'analisi delle cause prime del fallimento della VDV rapportandole a elementi endogeni dell'apparato militare russo e della sua guida politica.

Come già accennato, la VDV ha limitate capacità di addestramento al paracadutismo rispetto alle corrispettive unità aviotrasportate della maggior parte dei paesi NATO. La VDV ha storicamente ostentato di garantire alle reclute più lanci addestrativi rispetto ai blasonati rivali americani delle *101<sup>st</sup> e 82<sup>nd</sup> Airborne Divisions*, ma nei fatti questa si è dimostrata mera propaganda. Il costo per la formazione di un paracadutista è infinitamente superiore a quella di un fante specializzato, con tempi per l'addestramento di base che variano dai tre ai sei mesi. Gli addestramenti dei paracadutisti militari richiedono istruttori altamente qualificati, aeromobili dedicati, attrezzature tecniche e strutture di addestramento specializzate. La VDV non dispone di abbastanza aerei cargo Il-76 per assicurare la proiezione simultanea di più di due reggimenti su una forza totale di due divisioni (cioè meno di un quarto della capacità). Gli aeromobili da dedicare alla formazione dei paracadutisti russi sono quindi pochi e desueti. Così, negli ultimi anni è diventata consuetudine per le reclute della VDV effettuare un numero molto più esiguo di lanci ad alta quota prima di prendere il brevetto.

Nel corso dell'ultimo decennio, la carenza strutturale di aeromobili da trasporto – molto costosi e con una filiera produttiva complessa – e la dipendenza della VDV dall'aeronautica militare (VKS) riguardo la disponibilità di assetti volanti, ha portato i vertici militari russi a plasmare un nuovo concetto di impiego della VDV, incentrato sull'aviosbarco tramite elicotteri da trasporto (*Mi-8 Hip*) e *close-air-support* tramite gli elicotteri *Ka-52 Alligator*.

La dottrina di impiego russa prevede la disposizione di nuclei di elicotteri a massimo 20 minuti di volo dalla zona di intervento, dove è richiesto "*close-air support*" in favore delle truppe di terra.

Inevitabilmente gli elicotteri devono essere stazionati in relativa prossimità rispetto alla linea di contatto con il nemico. Un tale concetto operativo è applicabile solo se chi lo utilizza ha il pieno controllo della dimensione aerea e se non è a tiro dell'artiglieria nemica. Non è applicabile in contesti di guerra simmetrica (quando le parti in causa usano strategia e risorse simili o comparabili tra loro) e ad alta intensità (dove il contatto tra le forze produce scontri su larga scala con alti volumi di fuoco) come quanto finora in Ucraina. Gli elicotteri russi sono sotto la costante minaccia dei sistemi missilistici antiaerei a corto raggio trasportabili a spalla, come i famosi *Javelin*, forniti agli Ucraini da Americani ed Europei (sono più di settemila i sistemi antiaerei ricevuti solo dagli Stati Uniti, una quantità enorme). Per rispondere a questa costante minaccia i Russi hanno adattato i loro elicotteri d'assalto Ka-52 al ruolo di artiglieria volante a lungo raggio, invece di adibirli al sorvolo e all'attacco diretto di obiettivi a terra. I piloti sono così costretti a volteggiare a bassa quota conducendo l'attacco con missili S-8 non guidati da 80 mm alla cima di una rapida parabola di volo, ridiscendendo velocemente a bassa quota per evitare

di essere intercettati. Questa procedura di utilizzo dei razzi non guidati permette all'elicottero di sparare i missili a una distanza maggiore dall'obiettivo garantendo una minore esposizione al fuoco nemico, seppur con scarsi risultati in termini di precisione sul bersaglio. Tale impiego di fuoco potrebbe essere svolto agevolmente dall'artiglieria con meno costi, meno rischi di perdite ed ottimizzando il ruolo di supporto a terra designato per i Ka-52. Se tali sofisticati mezzi hanno goduto di numerose innovazioni tecnologiche nelle capacità offensive e di manovrabilità, i sistemi di difesa sono preventivi e si concentrano su evasione da missili a guida termica e laser mentre la corazzatura non è stata rafforzata, non potendo gravare di ulteriore peso i motori. Non a caso nella battaglia dell'aeroporto "Antonov", gli abbattimenti ucraini avvengono tramite fuoco di armi automatiche e vetusti sistemi antiaerei.

Dopo la disfatta di Hostomel, la VDV è stata impiegata come unità di fanteria meccanizzata specializzata, invece che come fanteria meccanizzata aviotrasportata. In termini pratici ciò significa che le unità della VDV vengono utilizzate come task force di interven-

to in diverse aree. Ciò è accaduto nel Donbass tra Lyman e Vulhedar (maggio-giugno 2022), nel sud tra Mykolajiv e Mariupol (marzo-maggio 2022), a Kherson fino alla ritirata nel settembre 2022, e nella difesa di Bakhmut. Questa disaggregazione delle formazioni VDV in diversi settori del fronte contrasta con la dottrina di impiego originaria e suggerisce che le forze armate russe stiano usando i resti delle unità d'élite per colmare le lacune e come rinforzi puntuali in aree chiave. L'adattamento forzato a questo ruolo operativo risulta particolarmente problematico a causa delle caratteristiche dei mezzi blindati assegnati alla VDV: mezzi molto leggeri e veloci, nati per essere lanciati con paracadute da alte quote. Tali mezzi non sono predisposti a resistere al fuoco anticarro e sono generalmente meno armati e corazzati rispetto alla media dei mezzi dell'esercito russo. Facendo una media tra le fonti del Ministero della Difesa ucraino e le fonti di intelligence della NATO, si può stimare una perdita in combattimento di almeno il 40% degli effettivi della VDV disponibili a inizio del 2022: una ferita profonda e non rimarginabile in quella che, per decenni, è stata vista come la punta di lancia del Cremlino.

# L'ultima sinfonia di Wagner: cause ed effetti della caduta di Prigozhin.

di **Stefano Ruzza**

Tra il 23 e il 24 giugno ha avuto luogo la spettacolare "marcia per la giustizia" di Wagner. I mercenari di Evgenii Prigozhin hanno preso il controllo di Rostov sul Don – città sede del comando militare meridionale russo –

e da lì hanno mosso in direzione Mosca con una colonna costituita da migliaia di uomini e da numerosi veicoli. Nel corso della sua marcia, la colonna ha abbattuto una mezza dozzina di elicotteri militari e un aeroplano impiegando i sistemi contraerei a propria disposizione, e subendo a propria volta la perdita di cinque veicoli. Giunti a circa 300 km da Mosca, i mercenari si sono fermati in

virtù di un accordo raggiunto tra Vladimir Putin e Prigozhin e mediato da Alexander Lukashenko, il presidente della Bielorussia.

Lo scopo di questo breve articolo è comprendere le ragioni alla base della rivolta di Wagner e valutare le conseguenze che ne discendono, inclusa la morte dell'uomo chiave alla guida di

tale organizzazione, ovvero Prigozhin. Ma per fare questo, è necessario fare un passo indietro e spendere qualche parola su che cosa è Wagner e quali sono le ragioni dietro la sua esistenza. Nata nel 2014, Wagner ha operato in Ucraina, Siria e in diversi paesi africani. È sovente descritta come un'azienda di sicurezza privata (*private military and security company*, PMSC), ma si tratta di una definizione imprecisa. Le PMSC propriamente intese operano all'interno di un quadro giuridico definito: per tale ragione sono in grado di offrire i propri servizi a clienti diversi e possono risolvere in tribunale le loro eventuali dispute coi committenti. Wagner non collima con questi criteri. L'ordinamento russo vieta l'esistenza di organizzazioni militari private affini a Wagner, pertanto quest'ultima è potuta nascere e prosperare soltanto grazie a uno spazio di manovra arbitrariamente concesso dal potere esecutivo – ovvero grazie al beneplacito di Putin. Da ciò discende un allineamento di fatto di Wagner con gli interessi politici del regime russo (almeno fino al 23 giugno 2023). In conseguenza, il cliente è dunque stato sempre stato uno solo, in modo diretto o indiretto, ovvero il governo russo. Dopo la “marcia per la giustizia” lo stesso Putin ha confermato questo dato (a più riprese in precedenza smentito), menzionando gli [ingenti finanziamenti](#) concessi in passato a Wagner per la condotta delle proprie attività.

Wagner è dunque un agente dello stato, anche se coperto da una patina di *plausible deniability*, ovvero di “negazione plausibile”, e in quanto tale è meglio definibile come un'organizzazione paramilitare i cui ranghi sono costituiti da personale mercenario. Detto altrimenti, Wagner non è disponibile sul mercato: al limite lo sono soltanto solo alcuni suoi membri. Questa organizzazione è venuta in essere proprio per i vantaggi annessi alla *plausible deniability*, e cioè la possibilità per la Russia di condurre operazioni militari e conflitti armati limitando o annullando le conseguenze politiche, militari, legali ed economiche annesse. È lampante che l'impatto sulla Russia delle operazioni militari con-

dotte in Ucraina nel 2014-2015 (con l'annessione illegale della Crimea e con la *proxy war* sostenuta in Donbass) sia stato ben diverso da quello subito a partire dall'avvio di una più classica guerra guerreggiata nel 2022 contro lo stesso paese. Grazie a Wagner, dunque, la Russia ha potuto estendere il proprio raggio di azione pagando in modo limitato il costo della propria aggressività in politica estera e riuscendo a operare in contesti dove altrimenti non sarebbe potuta giungere o permanere.

Oltre a quanto appena menzionato, il regime di Putin ha lucrato da Wagner altri due importanti benefici. In primo luogo, nonostante il legame tra Wagner e la Russia sia stato smentito pubblicamente dalle autorità (e anche dallo stesso Putin) a più riprese, il nesso era palese. Questo ha consentito alla Russia di ottenere un ritorno di immagine, e cioè dare l'impressione di essere in grado di proiettare influenza e potenza oltre il proprio vicinato, peraltro a costi ridotti. In seconda battuta, laddove la Russia era presente con un dispositivo militare tradizionale (come in Siria o come nella stessa Ucraina dopo il 24 febbraio 2022), il ricorso a Wagner ha permesso di mantenere aperti canali di mobilitazione alternativi, utili per captare personale meglio qualificato e contenere il dissenso domestico legato al dispiegamento (e alla eventuale perdita) di truppe regolari.

Ma come si arriva alla crisi del 23-24 giugno? Nel corso della guerra in Ucraina, Wagner si è trovata più volte in rotta di collisione con il Ministero della Difesa e con i vertici militari russi, dai quali è dipesa in una certa misura per le proprie forniture, e con i quali era in concorrenza circa le modalità di conduzione della guerra. Per queste stesse ragioni, anche impiegando i canali mediatici a propria disposizione, Prigozhin ha più volte lanciato strali contro il ministro della difesa, Sergei Shoigu, e contro il capo di stato maggiore, Valeri Gerasimov. Significativa in materia anche la comunicazione attorno alla battaglia di Bakhmut, nel corso della quale Wagner ha cercato sistematicamente

di imputarsi qualunque esito positivo, lasciando alle forze regolari l'onere di difendere una porzione del fronte particolarmente difficile una volta presa la città (gli scontri per il controllo della città e dell'area circostante sono tuttora in corso). Un *modus operandi* analogo si era visto in precedenza nel corso degli scontri su Vuhledar, sempre nel Donbass, mentre le tensioni tra Wagner e i vertici militari russi erano divenuti evidenti già durante la guerra in Siria, almeno a partire dal 2018.

Il successo di Wagner ha creato un precedente, che ha indotto alla proliferazione di organizzazioni paramilitari in Russia, sia prima che durante la guerra in Ucraina, portandone il numero in prossimità della quarantina. La presenza di così tanti attori semi-indipendenti ha generato tensioni e dispute tra soggetti formalmente indirizzati al medesimo obiettivo ma all'atto pratico potenzialmente in divergenza su tempi, modi, priorità e agende ulteriori. Questo si è tradotto in enormi problemi per la catena di comando e controllo russa, di per sé già piagata da una frequente turnazione dei comandanti militari (imposta per ragioni politiche) e dall'interferenza del potere politico stesso nella condotta delle operazioni. Al fine di rendere più gestibile la situazione e di cercare di mantenere il territorio conquistato in Ucraina *manu militari*, il 10 giugno il Ministero della Difesa russo ha emanato un ordine con il quale stabiliva il ritorno sotto il controllo del Ministero stesso tutte le formazioni definite come “volontarie”, inclusa dunque anche Wagner, entro la data del 1° luglio.

L'ordine del 10 giugno non è stato ricevuto con piacere da Prigozhin, perché la sua attuazione sarebbe stata sinonimo della perdita di qualunque spazio di autonomia per Wagner, e possibilmente anche della sua rete di interessi africana. Prigozhin ha dunque deciso di opporsi all'ordine, dando l'avvio alla sua “marcia per la giustizia”, a rigore definibile come un ammutinamento. Dopo essersi ridispiegate dal Donbass a Rostov, le forze di Wagner hanno mosso verso Mosca il 24 di giu-

gno, ed è interessante osservare come, durante la marcia, nessun attore politico o militare significativo abbia aderito all'ammutinamento di Prigozhin, ma del pari nessuno si sia fattivamente opposto all'avanzata dei mercenari sul terreno. Questo ha creato uno stallo politico. Da una parte Prigozhin, che presumibilmente si auspicava l'adesione di alcune componenti delle forze armate nella rivolta contro i loro capi, si è reso conto che avrebbe dovuto fare i conti con le unità dispiegate a difesa di Mosca da solo. Dall'altra Putin, che non aveva a portata di mano strumenti adeguati per contrastare quelle che di fatto sono alcune tra le sue forze di elite, e che quindi non aveva una agevole via di uscita dalla crisi. Uno scontro diretto avrebbe indebolito entrambe le parti, lasciando un vuoto di potere militare e politico tangibile e pericoloso. Lo stallo è stato infine sciolto da Lukashenko, che si è offerto di accogliere in Bielorussia tutte le forze di Wagner non disponibili a sottomettersi al controllo del Ministero della Difesa russo.

L'ammutinamento è dunque cessato senza portare al cambio dei vertici militari russi, che sono ancora guidati dal tandem Shoigu-Gerasimov, e senza il ritiro dell'ordine del 10 giugno. Tuttavia, ciò non significa che la "marcia per la giustizia" di Prigozhin e dei suoi sodali sia stata priva di conseguenze, che sono invece considerevoli, e che possono essere riassunte in tre dimensioni principali.

La prima è quella politica. A Putin e al regime di cui è al vertice è stata imposta la necessità di riconsolidare il proprio potere, ridimensionando Prigozhin ed eliminando frange potenzialmente ostili all'interno delle forze armate. Questo ha portato, in prima battuta, al sequestro delle armi pesanti in possesso di Wagner, allo smantellamento dell'impero mediatico facente capo allo stesso Prigozhin unito a un consistente attacco mediatico contro il leader di Wagner, e a purghe militari al fine di eliminare dai ranghi potenziali simpatizzanti di un'eventuale ribellione. La vittima più celebre di questo "re-

pulisti" è stata il generale Sergei Surovikin, già comandante delle forze russe in Siria, colpevole di essere considerato troppo vicino a Wagner: un "crimine" che già aveva portato al suo avvicendamento al comando della "operazione militare speciale" a vantaggio di Gerasimov. Surovikin e il suo vice, Andrei Yudin, sono stati rimossi dai loro incarichi, mentre ai mercenari di Wagner è stata data l'opzione di passare sotto il controllo del Ministero della Difesa oppure di seguire Prigozhin in Bielorussia. Pure se non vi sono stati scossoni politici immediatamente tangibili, vale la pena notare che un evento come quello del 23-24 giugno non si vedeva in Russia dagli anni '90, e l'immobilismo delle forze di sicurezza e delle autorità rispetto agli eventi in corso di certo non ha trasmesso un'immagine del potere di Putin come robusta e al di là di ogni possibile contestazione. L'abbattimento dell'aereo sul quale viaggiava Prigozhin assieme a molti notabili di Wagner il 23 agosto scorso, a due mesi esatti dalla rivolta, può a buon titolo ritenersi l'atto con il quale Putin ha saldato il conto in sospeso con un suo vecchio oligarca ormai considerato un traditore.

La seconda dimensione è quella militare. La fine di Wagner così come la si conosceva significa meno effettivi in Ucraina nonché la perdita delle capacità collegate a tale struttura, che era in grado di reclutare personale a più elevata qualificazione e di innovare tatticamente in modo più rapido ed efficace rispetto alle forze armate convenzionali. Ciò si porta appresso anche un effetto sul morale delle truppe russe, che avvertono la perdita in termini di numeri e capacità, che di certo non possono percepire come positiva. Anche il fatto che Prigozhin stesso – un personaggio difficilmente considerabile una "colomba" e che ha lungo ha supportato i disegni neo-imperiali russi – abbia definito la guerra in Ucraina come insensata e la vittoria al di fuori della portata della Russia, certamente non ha contribuito a scaldare i cuori di chi si trova in trincea sotto il tricolore russo. Infine, le stesse purghe dei

militari hanno un impatto negativo, poiché rimuovono capacità (laddove avvengono) o minano la serenità dei comandanti (laddove siano temute), che tenderanno a favorire la sicurezza politica del loro operato all'efficacia militare. Va ricordato che l'ultima significativa offensiva condotta dalle forze russe è stata proprio quella su Bakhmut, nell'ambito della quale Wagner ha giocato un ruolo significativo. Si trattò di uno slancio comunque limitato, ed è lecito dubitare che, stante anche il progressivo logoramento subito dalla macchina militare russa, questa sia capace di nuove spinte nel corso della campagna corrente.

La terza e ultima dimensione riguarda la continuità delle attività oltre al vicinato russo, e in particolare in riferimento all'Africa. Per Prigozhin, la Bielorussia avrebbe potuto essere una base di operazioni dalla quale tentare di mantenere in piedi la propria rete africana, in primo luogo per garantirsi l'afflusso di risorse minimo necessario a sostenere la sua organizzazione, ma anche potenzialmente per coltivare la propria immagine di figura chiave del neo-imperialismo russo, propedeutica a un eventuale ritorno sulla scena politica. Tuttavia, la sostenibilità di questo schema aveva già iniziato a mostrare segni di cedimento, perché Lukashenko non avrebbe potuto svolgere la figura dello sponsor alla pari con quanto in precedenza fatto da Putin, e perché una Wagner con alle spalle la Bielorussia è, per uno stato terzo, certamente meno attraente di una Wagner legata invece al Cremlino. Soprattutto, sia il governo che il Ministero della Difesa russo hanno a più riprese lasciato intendere il loro interesse a mantenere la loro presenza in Africa sostituendo Wagner con altri soggetti più leali. Quindi, il conto che Putin aveva nei confronti di Prigozhin non riguardava soltanto il tradimento del secondo nei confronti del primo, ma anche la tensione sugli interessi africani. Al momento, pare difficile immaginare che la penetrazione indiretta russa in Africa manterrà la stessa intensità nel medio periodo. Nonostante un certo clamore mediatico,



infatti, Wagner stessa era stata capace di inserirsi efficacemente in soltanto in quattro paesi (Libia, Mali, Repubblica Centrafricana e Sudan) e aveva già subito diverse sonore sconfitte sul campo ben prima della guerra in Ucraina, la quale ha ulteriormente distratto l'organizzazione, riducendone il potenziale espansivo. La decapitazione di Wagner e le tensioni che ne discenderanno influenzeranno negativamente la coesione dell'organizzazione e rendono difficile immaginare un semplice avvicendamento al vertice (peraltro

con una leadership caratterizzata più dalla lealtà che non dalla capacità). Si tratta di evoluzioni che non potranno che ridurre la tenuta della presenza russa in Africa.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Gabidullin, M. (2022) *Io, comandante di Wagner. Una testimonianza unica sull'armata segreta di Putin*. Libreria Pienogiorno.

Institute for the Study of War, <https://www.understandingwar.org/>.

Marten, K. (2020) *Where's Wagner? The all-new exploits of Russia "private" military company*, PONARS Eurasia Policy Memo. Disponibile su: <https://www.ponarseurasia.org/where-s-wagner-the-all-new-exploits-of-russia-s-private-military-company/>.

Marten, K. (2019) *Into Africa: Prigozhin, Wagner, and the Russian military*, PONARS Eurasia Policy Memo. Disponibile su: <https://www.ponarseurasia.org/into-africa-prigozhin-wagner-and-the-russian-military/>.

# All'ombra di una guerra maggiore: I riflessi caucasici del conflitto in Ucraina, tra riposizionamenti strategici, negoziati e violenza.

di **Antonio Roccaforte**

L'aggressione russa all'Ucraina ha modificato in profondità gli assetti di sicurezza in Europa, ribaltando in breve tempo percezioni, prospettive e posizioni consolidate. Uno stravolgimento complessivo che ha spinto alcuni paesi ad aderire alla NATO, rinunciando così alla loro caratteristica neutralità, mentre altri – se non addirittura gli stessi – hanno deciso di aumentare le loro spese militari e adottare politiche più liberali sull'esportazione di armi.

Riverberi importanti si avvertono anche in contesti periferici, fuori dalla nostra visuale consueta. È il caso del

Caucaso meridionale e dei suoi conflitti pluridecennali spesso definiti, secondo una visione più impressionistica che analitica, "congelati": le due secessioni, variamente sponsorizzate dalla Russia che frammentano il territorio georgiano, Abkhazia e Ossezia meridionale, e il conflitto del Nagorno-Karabakh che vede Armenia e Azerbaijan ancora coinvolti in una diatriba che precede la dissoluzione dell'Unione Sovietica. Gli effetti della guerra in Ucraina sul Caucaso meridionale sono molteplici, complessi e a lungo termine, e offrono notevoli spunti di riflessione sul futuro di una regione che costituisce il vicinato europeo e che presenta un rilievo strategico crescente in termini di sicurezza, connessioni globali ed approvvigionamento energetico.

A seguito e in funzione dell'invasione dell'Ucraina, la Russia ha ritirato numerosi contingenti che stazionavano in diverse parti del Caucaso, dall'Abkhazia, all'Ossezia meridionale e all'Armenia. Il rapido consumo di ingenti risorse militari e l'esito modesto dell'offensiva in Ucraina hanno pesantemente danneggiato la capacità della Russia di proiettare altrove il potere armato su cui, presumibilmente, si basava buona parte della sua influenza nei vari "cortili di casa". Di conseguenza, si è molto ridotta anche la sua capacità, reale e percepita, di porsi come paciere o negoziatore nei diversi conflitti caucasici e di offrire garanzie di sicurezza ai propri 'clienti' locali come nel caso dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva (OTSC) – un'alleanza militare euroasiatica a guida

rusa – che si è dimostrata completamente inerte e inadeguata a difendere l'Armenia, suo paese membro, dalle incursioni militari dell'Azerbaijan, nel settembre del 2022. Contestualmente, alla guerra in Ucraina ha fatto seguito un ulteriore indebolimento di diversi fori multilaterali di cui la Russia fa parte, come l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), la cui operatività è bloccata dalla frattura tra Mosca e il blocco occidentale, allargatasi con l'invasione dell'Ucraina.

Il vuoto strategico lasciato dalla Russia ha indotto diversi attori caucasici a cercare alleanze e protezioni alternative, a irrigidire le proprie posizioni in sedi negoziali, o ad approfittare della situazione a proprio vantaggio. Ciò ha portato in alcuni casi a un aumento della conflittualità locale (come tra Azerbaijan e Armenia), alla delegittimizzazione degli sforzi di risoluzione dei conflitti (a prescindere dal coinvolgimento o meno della Russia) e alla comparsa sulla scena di mediatori che in precedenza non erano particolarmente attivi nella regione, come l'Unione europea (UE) e gli Stati Uniti. Avvicinando lo sguardo alla regione, però, si osserva come l'effetto di questi fattori vari nei diversi contesti subregionali.

In Georgia, il riverbero della guerra in Ucraina è visibile nelle attività delle Discussioni internazionali di Ginevra (GID). Presiedute congiuntamente da OSCE, UE e Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) le GID rappresentano la cornice in cui si affrontano le conseguenze del conflitto del 2008 in Georgia e riuniscono i rappresentanti di tutti i partecipanti al conflitto: Georgia, Russia e le province separatiste di Abkhazia e Ossezia del Sud — oltre che gli Stati Uniti come facilitatore. Oltre a discutere il ritorno di rifugiati e sfollati nelle aree di origine e altre questioni umanitarie (come quella delle persone scomparse a seguito del conflitto, della libertà di movimento e dell'uso della lingua georgiana nelle scuole dell'Abkhazia), le GID affrontano il tema dell'uso, o meglio del non-uso, della forza: la Georgia ha assunto unilateralmente l'impegno a

non utilizzare la forza nel 2010 mentre la Russia rifiuta di farlo asserendo di non essere una parte in conflitto e insiste che la Georgia firmi accordi sul non uso della forza direttamente con le province separatiste, cosa che la Georgia rifiuta di fare ritenendo le due province parte integrante del suo territorio sovrano.

L'aggressione russa all'Ucraina ha posto i co-presidenti delle GID davanti a numerosi dilemmi: da un lato vi sono la necessità di proteggere le GID dai dissidi globali derivanti dal conflitto in Ucraina e la volontà di non offrire alla Russia una piattaforma in cui si potesse presentare come una forza pacificatrice in Caucaso mentre conduce una guerra di aggressione. Dall'altro lato vi è la necessità delle parti in conflitto (in Georgia) di avere un foro di confronto su questioni quotidiane e di lungo termine, funzione assolta solo dalle GID. La sessione delle GID prevista per il marzo 2022 è stata sospesa, e si è tenuta solo nell'ottobre del 2022 in versione 'ridotta', per marcare una discontinuità con le fasi precedenti e segnalare l'anomalia del ruolo della Russia. Secondo la stessa logica, e per mettere il processo al riparo dagli sviluppi regionali più generali, i co-presidenti hanno deciso di ridurre la frequenza degli incontri. Questi accorgimenti sono stati criticati dalla Russia e dalle province secessioniste, che chiedevano il rispetto delle modalità classiche di svolgimento delle GID. Oltre ai disaccordi sul formato, le posizioni sulla sostanza da parte dei partecipanti si sono radicalizzate. I partecipanti russi rifiutano la proposta dei co-presidenti di rivisitare il mandato delle GID e di discutere questioni fondamentali quali il ritiro delle truppe russe dalle province secessioniste, un possibile monitoraggio internazionale nelle "entità", e questioni relative a sfollati e rifugiati, concentrando invece i propri sforzi sull'ottenimento di un accordo vincolante sul non uso della forza tra Georgia, Abkhazia e Ossezia meridionale, negando qualsiasi responsabilità nel conflitto georgiano e anzi attribuendosi un ruolo di 'facilitatore'. specularmente, anche i rappresentanti georgiani hanno adottato una posizione più radicale, indicando

che il proprio coinvolgimento nel processo fosse d'ora in poi condizionato a progressi sulle core issues, esattamente quelle che la Russia non voleva affrontare. Da ultimo, la Georgia ha denunciato pressioni da parte dei paesi occidentali, inclusa la UE, affinché aprisse un secondo fronte con la Russia, accuse che i negoziatori UE hanno definito del tutto infondate, ma rilanciate strumentalmente dalla Russia stessa. Gli effetti della guerra in Ucraina sul conflitto in Georgia hanno dunque riguardato principalmente il processo negoziale volto alla soluzione del conflitto, mettendone in discussione il formato, ostacolando la dinamica e radicalizzando le posizioni degli attori.

Ancora più evidenti e possibilmente di più ampia portata sono gli effetti sul conflitto in Nagorno-Karabakh tra Armenia e Azerbaijan. Il Nagorno-Karabakh è una regione a maggioranza armena che faceva parte della repubblica sovietica dell'Azerbaijan, con uno statuto di autonomia, che nel 1988, aprendo uno squarcio nella prassi politica e legale sovietica e interrogando la perestrojka di Gorbačëv, chiese di essere annesso all'Armenia. A seguito del fallimento di diversi tentativi di mediazione scoppiò un conflitto armato (1992-1994) in cui l'Armenia prevalse e occupò militarmente il Nagorno-Karabakh e le aree dell'Azerbaijan ad esso adiacenti, creando una forma di cuscinetto. Il conflitto provocò 25mila vittime, un milione di sfollati, e l'esodo di centinaia di migliaia di Azeri. Dai primi anni Novanta il cosiddetto "gruppo di Minsk" dell'OSCE, co-presieduto da Francia, Russia e Stati Uniti, si era impegnato nel trovare una soluzione al conflitto, con negoziati estenuanti, ricognizioni sul campo e proposte anche molto sofisticate, ma soggette ai precari equilibri politici nei due paesi e alle loro opposte visioni del conflitto. In Armenia il 'partito' di coloro originari del Nagorno-Karabakh era particolarmente influente, poco propenso a soluzioni di compromesso e in generale convinto di poter contare su una continua supremazia militare. Questo calcolo si rivelò tragicamente errato quando l'Azerbaijan, sempre più

insofferente dello status quo, utilizzò i proventi del commercio delle sue risorse energetiche per una poderosa campagna di riarmo, con il contributo del suo alleato storico, la Turchia. Nel settembre del 2020 iniziò la seconda guerra del Nagorno-Karabakh, in cui in 44 giorni l'Azerbaijan ribaltò gli esiti del conflitto precedente, riconquistando i territori persi a favore dell'Armenia nei primi anni Novanta e circa un terzo del territorio del Nagorno-Karabakh in senso proprio. Il secondo conflitto si chiuse con un cessate il fuoco mediato dalla Russia (indipendentemente e all'insaputa degli altri membri del gruppo di Minsk) nel novembre 2020, che prevedeva: il dispiegamento di un contingente di duemila peacekeeper russi per cinque anni nelle aree del Nagorno-Karabakh non "riconquistate" dall'Azerbaijan, e lungo un corridoio che collega queste aree con l'Armenia, il corridoio di Lachin; la libera e sicura circolazione lungo tale corridoio; il ritorno all'Azerbaijan dei territori occupati dall'Armenia negli anni Novanta; la creazione di collegamenti tra l'Azerbaijan e la sua exclave del Nakhchivan attraverso l'Armenia, e di lì verso il resto della regione.

I termini del cessate il fuoco del novembre del 2020 rappresentano l'agenda concreta di una possibile normalizzazione dei rapporti tra Armenia e Azerbaijan, e la base di un accordo di pace dopo oltre trent'anni di conflitto. La Russia si è ritagliata un ruolo centrale in questo processo, tanto come mediatore tra le leadership dei due paesi quanto nell'ambito dei negoziati tuttora in corso sulla questione della demarcazione dei confini e della creazione di connessioni e infrastrutture generali, e sulla redazione di un possibile trattato di pace. Tuttavia, la guerra in Ucraina ha fortemente indebolito la capacità della Russia di far rispettare i termini del cessate il fuoco del novembre del 2020, di impedire l'aumento delle tensioni a livello locale e di far progredire i negoziati di pace. Oltre a 'distrarre' la Russia militarmente e politicamente, il conflitto in Ucraina ha anche reso più strategiche le risorse energetiche azere e l'Azerbaijan, sempre più spavaldo e sicuro di

sé, ha ripetutamente testato la capacità di reazione dei peacekeeper russi, arrivando a bloccare quasi completamente il corridoio di Lachin e sottoponendo la popolazione armena del Karabakh a un assedio che dura dal dicembre 2022, con gravi e crescenti conseguenze umanitarie (la logica dell'Azerbaijan è che le circostanze del cessate il fuoco siano cambiate, sostenendo che il corridoio di Lachin veniva usato dall'Armenia per fornire armi e uomini alle forze armate degli armeni locali e che quindi gli armeni del Karabakh dovrebbero ottenere rifornimenti dall'Azerbaijan e non dall'Armenia). Nel settembre 2022, poi, l'Azerbaijan ha sferrato una pesante offensiva non sulla linea di contatto ma sul confine bilaterale tra Armenia e Azerbaijan, che in soli due giorni ha causato quasi trecento vittime e centinaia di feriti da entrambi i lati (con un numero sorprendentemente alto di vittime anche tra i soldati azeri).

Se l'Azerbaijan ha evidentemente tratto vantaggio dalla nuova situazione strategica determinata dalla guerra in Ucraina, l'Armenia si è trovata priva del suo alleato e difensore tradizionale, la Russia, e ha cercato nuove alleanze e possibili protettori. L'UE e in parte gli Stati Uniti hanno assunto un ruolo crescente, parzialmente colmando il vuoto strategico ma scontrandosi con le tensioni sul terreno, la disparità delle forze in campo e la difficoltà di sciogliere il nodo principale: i diritti e la sicurezza degli armeni in Nagorno-Karabakh. Gli effetti specifici della guerra in Ucraina sul conflitto tra Armenia e Azerbaijan sono dunque una drammatica riduzione del potere deterrente e negoziale della Russia, la conseguente difficoltà a far rispettare i termini negoziali del cessate il fuoco, l'aumento della conflittualità tra attori locali e la comparsa e la relativa affermazione di nuovi soggetti nel processo negoziale.

Infatti, se è vero che l'UE ha avuto un ruolo prominente negli sforzi per risolvere il conflitto in Georgia sin dal 2008 – co-presiedendo le GID e attraverso una fondamentale missione di monitoraggio sulle linee di confine am-

ministrativo tra la Georgia e le province secessioniste – è anche vero il suo coinvolgimento nel conflitto tra Armenia e Azerbaijan è sempre stato abbastanza limitato, avendo delegato i tentativi di risoluzione al gruppo di Minsk. Dopo la marginalizzazione di quest'ultimo a seguito della guerra del 2020 in Nagorno-Karabakh, l'UE ha sorpreso molti osservatori assumendo un ruolo centrale nel processo di normalizzazione e imprimendovi un ritmo importante: dal dicembre 2021 al luglio del 2023 il Presidente del Consiglio europeo Michel ha riunito i leader di Armenia e Azerbaijan sei volte, affrontando uno spettro di temi che vanno dal rispetto dell'integrità territoriale alla demarcazione dei confini, alle questioni umanitarie (persone scomparse, sminamento, prigionieri), alla connettività e ai diritti degli Armeni in Nagorno-Karabakh. I temi in agenda sono grossomodo quelli delineati nel novembre 2020, ma sono ora affrontati simultaneamente e a livello di leadership: si tratta infatti dell'unico formato in cui i leader dei due paesi si incontrano con continuità. Il "processo di Bruxelles", dopo aver permesso alle parti uno scambio continuo e approfondito per individuare soluzioni concrete e progredire verso la normalizzazione, anche sfruttando le sinergie del sistema UE (la presenza e il ruolo cruciale di un rappresentante speciale dedicato, accordi bilaterali e partnership politiche, programmi di assistenza finanziaria, ruolo dei paesi membri) ha subito una battuta d'arresto con l'escalation del settembre 2022. L'UE, colta di sorpresa, ha tuttavia disposto l'invio di osservatori sul confine tra i due paesi, dispiegati prima in forma provvisoria (usando risorse della missione in Georgia) e poi, dal febbraio del 2023, come missione a sé stante nell'ambito della sua Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), la prima in un paese aderente all'OTSC. Gli osservatori europei forniscono all'UE informazioni di prima mano sulla situazione lungo il confine, anche in funzione del processo di normalizzazione e di pace.

In seguito all'invasione dell'Ucraina, Mosca ha percepito gli sforzi dell'UE

in modo sempre più ostile, accusando Bruxelles di inesperienza, di voler esacerbare la situazione ed escludere la Russia dall'area, ribadendo invece il proprio ruolo come principale garante del cessate il fuoco del 2020. L'UE ha risposto che non ha interesse in una competizione sulle reciproche sfere di influenzama solo in un Caucaso meridionale pacifico e prospero. La Russia sembra quindi prediligere meccanismi che le assicurino il ruolo di arbitro e una presenza costante nella regione in una logica di controllo, mentre il modello di pacificazione proposto dall'UE si incentra su una prospettiva trasformativa (benché le considerazioni rispetto alla rilevanza strategica dell'area in termini energetici e di comunicazione con l'Asia centrale e la Cina non possono ritenersi completamente estranee alla scelta dell'UE di svolgere un ruolo più significativo nel Caucaso meridionale). I maggiori ostacoli che l'Ue incontra sono tuttavia sul terreno: il relativo successo dei negoziati condotti a Bruxelles non ha ridotto significativamente le tensioni e non ha evitato il ricorso alla violenza da parte soprattutto dell'Azerbaijan per mettere pressione all'Armenia e agli Armeni in Nagorno-Karabakh. Se Bruxelles è uno spazio sicuro, in cui le parti hanno modo di discutere e accorciare la distanza tra le loro posizioni, gli scontri a bassa intensità sul confine tra i due stati e l'assedio del Nagorno-Karabakh disegnano uno squilibrio di forze a sfavore dell'Armenia, e soprattutto degli Armeni in Nagorno-Karabakh, dove le condizioni della popolazione peggiorano quotidianamente. Nonostante

l'Azerbaijan abbia più volte ribadito il suo interesse nel processo di Bruxelles, sembra però spesso più interessato a imporre le sue condizioni e ad apporre una patina di credibilità internazionale alla propria supremazia militare.

Il vero nodo gordiano sono i diritti e la sicurezza degli Armeni in Nagorno-Karabakh, che il processo di Bruxelles continua a mettere in primo piano. L'Armenia ha riconosciuto che il Nagorno-Karabakh fa parte dell'Azerbaijan, ma, assieme alla comunità internazionale, richiede che Baku avvii un dialogo con i rappresentanti degli Armeni in Nagorno-Karabakh sul loro futuro. La risposta azera nei fatti è stata finora il perdurante blocco del corridoio di Lachin e la creazione di una crisi umanitaria. La soluzione di questo punto del processo di normalizzazione rappresenta il test più importante per le ambizioni dell'UE nel Caucaso meridionale.

In conclusione, la guerra in Ucraina ha ridotto la capacità della Russia di condizionare le traiettorie dei conflitti nel Caucaso meridionale, ostacolato le dinamiche dei processi negoziali in corso e influenzato le considerazioni strategiche delle parti in campo. Alcuni attori locali ne hanno approfittato per forzare la situazione a proprio vantaggio mentre alcuni attori globali, come l'UE, stanno provando ad assumere un ruolo più significativo. Per quanto meno influente, la Russia continua tuttavia a essere un attore con cui fare conti, tanto per i partecipanti al conflitto quanto per i loro interlocutori regionali e globa-

li. La via per una pace sostenibile, che continua ad apparire distante, passa per un superamento delle logiche a somma zero e delle soluzioni militari, in un'ottica di cooperazione e normalizzazione delle relazioni politiche, non basate sulla presenza di arbitri interessati (la pax russica) ma frutto di scelte autonome e consapevoli delle parti. La capacità dell'UE di offrire una piattaforma a questo scopo non è scontata, e dipenderà dalla sua risposta alla crisi in Karabakh e a una sua possibile, ulteriore escalation militare.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Conciliation Resources (2022) *Under the Pall of War. Implications of Russia's Invasion of Ukraine for Peace Processes in the South Caucasus*. Disponibile su: <https://www.c-r.org/learning-hub/under-pall-war>.

Deen, B., Wouter, Z. and Linder, C. (2023) *The EU in the South Caucasus. Navigating a geopolitical labyrinth in turmoil*. Disponibile su: <https://www.clingendael.org/pub/2023/the-eu-in-the-south-caucasus/>.

International Crisis Group (2023) *New Troubles in Nagorno-Karabakh: Understanding the Lachin Corridor Crisis*. Disponibile su: <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/caucasus/nagorno-karabakh-conflict/new-troubles-nagorno-karabakh-understanding-lachin-corridor-crisis>.

Zakaryan, L. (2023), *Blockade: (re)creating collective trauma in Nagorno-Karabakh*. Disponibile su: <https://indiepeace.org/blockade-recreating-collective-trauma/>.

# L'efficacia delle sanzioni: un'analisi critica.

di **Francesco Giumelli**

Le sanzioni sono spesso utilizzate come strumento di pressione economica e politica da parte degli stati, con l'obiettivo di influenzare il comportamento di altri paesi. L'efficacia di tali misure, tuttavia, è spesso oggetto di dibattito, come recentemente dimostrato dalle valutazioni che hanno accompagnato le sanzioni alla Russia in conseguenza dell'invasione militare dell'Ucraina. Le critiche si sono concentrate soprattutto sul fatto che, nonostante tutte le sanzioni imposte, Mosca è ancora in grado di acquistare prodotti sui mercati internazionali e che l'economia russa non è al collasso. Tuttavia, questi non sono mai stati gli obiettivi delle sanzioni, in questo caso come così in quelli precedenti in cui sono state applicate. Anche quando sono state adottate misure restrittive durissime – come ad esempio nei confronti dell'Iraq di Saddam Hussein, o più recentemente contro Corea del Nord, Iran, e Venezuela – non si è assistito al collasso dell'economia dell'intero paese. Banalmente, le sanzioni non hanno né intendono avere un tale potere.

In termini generali, le sanzioni possono essere uno strumento di politica estera che, applicato in contemporanea ad altre misure come la diplomazia, gli aiuti economici e la forza, possono avere tre funzioni. La prima è quella di favorire il cambiamento di comportamento da parte di stati ed attori che sono presi di mira dalle sanzioni. La seconda è quella di impedire che un comportamento indesiderato si verifichi anche nel caso in cui i bersagli delle sanzioni mantengano la volontà di perseguire certe politiche. Infine, la terza funzione è quella forse più complessa e riguarda la comunicazione di segnali verso i bersagli, ma anche verso tutti gli attori della comunità internazionale

riguardo, ad esempio, l'importanza di una norma e circa i costi che si possono incorrere violandola.

Gli Stati Uniti e l'Unione Europea hanno applicato sanzioni nei confronti della Russia in modo continuo e incrementale dal febbraio 2022, tenendo in considerazione sia i potenziali effetti sul conflitto in corso che le possibili ricadute economiche, *in primis* sull'Europa, ma anche su stati alleati e sull'economia mondiale. Ad oggi, i risultati sono sostanzialmente allineati con le intenzioni, ovvero un moderato impatto sull'economia russa in generale, e uno più marcato sulla filiera produttiva che sostiene lo sforzo bellico in Ucraina. Circa il primo dei due punti, la caduta del PIL russo di un massimo di 2,5 punti nel 2023 (secondo le stime OCSE), l'inflazione oltre l'11%, l'erosione delle riserve valutarie e il crollo del commercio e dei profitti derivante dalla vendita degli idrocarburi sono risultati certamente attribuibili anche al complesso regime di sanzioni imposto da Stati Uniti ed Unione Europea. Gli effetti sulla seconda dimensione, ovvero la capacità della Russia di sostenere lo sforzo bellico, sono dimostrati dalla necessità di Mosca di acquistare munizioni da Iran e Corea del Nord, ma anche dalle difficoltà nel reperire semiconduttori specifici per la produzione di sistemi militari complessi.

Il fatto che le sanzioni siano in parte la causa di effetti desiderati non significa che non vi siano problemi. Ad esempio, le sanzioni, come ogni altra proibizione, vengono aggirate in una certa misura. Esistono prove empiriche che certe forniture proibite siano comunque entrate in territorio russo e che il prezzo di vendita del petrolio russo sia spesso oltre la *price cap* indicato dai paesi del G7. Considerando la capillarità delle misure applicate, vi sono una miriade di attori coinvolti in grado di trarre profitto da pratiche illecite dis-

egnate per eludere le sanzioni. Inoltre, le sanzioni non sono imposte da tutti gli stati, ma solo da alcuni, pertanto la Russia dispone ancora di molti partner commerciali sia per le esportazioni che per le importazioni, anche di equipaggiamento militare, come i giubbotti antiproiettili provenienti dalla Cina.

L'aggiramento delle sanzioni però non deve essere confuso con un fallimento delle sanzioni *tout court*, poiché va stabilito quanto ampio ed efficace è tale aggiramento. La novità del regime di sanzioni imposto alla Russia è che l'evasione delle sanzioni è seriamente combattuta anche dall'Unione Europea, una fattispecie che pone il caso russo a parte rispetto ai precedenti. Mentre gli Stati Uniti sono attivi in questa direzione già da alcuni anni, il problema non era ancora stato seriamente affrontato da Bruxelles. In ambito europeo, l'*enforcement* delle sanzioni è di competenza degli stati membri e, pertanto, non si è mai ritenuto che se ne dovesse parlare a livello comunitario al di là delle istruzioni inviate alle autorità nazionali competenti. A partire dall'ottavo pacchetto di sanzioni imposte dall'Unione Europea alla Russia (su undici in totale a oggi) si è iniziato a parlare esplicitamente di evasione come un problema serio per l'efficacia delle misure restrittive, e per la prima volta si sono previsti procedimenti anche penali diretti agli individui responsabili di azioni atte a favorire l'evasione dalle misure restrittive. Da un lato, l'Unione Europea prevede di adottare sanzioni contro attori extra-europei che si adoperino per violare le misure restrittive anche operando fuori dai territori dell'Unione e, dall'altro, le autorità nazionali promettono di giocare un ruolo più attivo nel combattere l'evasione. Nelle ultime settimane, ad esempio, le autorità dei Paesi Bassi hanno arrestato un uomo sospettato di aver organizzato un traffico di computer verso la Russia utilizzando paesi terzi, come Uzbekistan e Kirghizistan,

per nascondere la vera destinazione dei prodotti commerciati.

Nessuna sanzione può avere un impatto completo o perenne. Come scritto sopra, le sanzioni non sono disegnate per un isolamento totale dell'intera economia russa. Molti prodotti non sono mai stati proibiti, come ad esempio i beni umanitari oppure i beni necessari per il funzionamento delle telecomunicazioni civili, e gli operatori economici possono richiedere la licenza all'esportazione in numerosi casi, come in quello dei beni a duplice uso non utilizzati per scopi militari. In secondo luogo, i bersagli delle misure restrittive si adoperano per aggirare in maniera creativa i vincoli e, pertanto, le sanzioni necessitano di un costante aggiornamento come dimostra l'adozione frequente di nuovi pacchetti sanzionatori (undici in soli diciotto mesi).

Abbiamo detto che le sanzioni stanno avendo l'impatto che intendono avere, ma i costi sono proporzionali ai risultati? La valutazione dell'opportunità di utilizzare le sanzioni piuttosto che altri strumenti di politica estera non può prescindere da considerazioni più generali, ad esempio dal costo delle potenziali alternative che si potrebbero adottare per perseguire i medesimi fini. Ho fatto prima un breve cenno all'attenzione che i governi hanno prestato alle possibili ricadute economiche delle sanzioni sugli stati membri. Se è vero infatti che le decisioni prese contro la Russia sono state molto dure, è altresì vero che la Commissione Europea ha adottato una gradualità necessaria a gestire le conseguenze che sarebbero state causate dall'interruzione totale ed immediata dei rapporti economici con la Russia. Questo ha permesso di contenere i costi dovuti alle sanzioni, al netto di un rincaro del prezzo dell'energia nel 2022, e di gestire una transizione che ha portato l'Unione Europea a rompere la dipendenza dal gas di Mosca senza minare il supporto degli elettori alle sanzioni. Per quel che riguarda il petrolio, invece, l'introduzione del *price cap* da parte dei paesi del G7 ha permesso al petrolio russo di continuare a essere

scambiato sui mercati, ma ha creato un meccanismo per contenere il prezzo che, quindi, contribuisce a tenere sotto controllo il costo dell'energia. Benché ci siano vari tentativi di evadere queste misure, essi non hanno un impatto decisivo sul prezzo del petrolio e quindi fanno sì che i costi delle sanzioni siano limitati.

Quali altre misure di politica estera avrebbero potuto raggiungere gli obiettivi delle sanzioni, ovvero contenere l'aggressività militare della Russia, con costi comparabili? Difficile dirlo, ma certamente si possono fare delle ipotesi. Partendo dal presupposto che il canale diplomatico è sempre rimasto aperto, l'alternativa più percorribile sarebbe stata quella di mandare ulteriori aiuti militari all'Ucraina. Ammesso e non concesso che vi fosse una sufficiente disponibilità di materiale militare, ciò non sarebbe stato necessariamente più economico, ma avrebbe potuto essere accompagnato da un maggiore rischio di *escalation*. Sarebbe stato possibile allora fare di meglio graduando diversamente le sanzioni? Da un lato, restrizioni più blande (o al limite nulle) avrebbero reso più facile per Mosca acquistare quelle risorse utili per sostenere l'invasione. Dall'altro, sanzioni più stringenti avrebbero causato un costo molto più alto sia agli stati europei che ad altri stati colpiti in maniera indiretta. Il problema principale di questo secondo scenario sarebbe stato il fornire a questi paesi terzi un incentivo maggiore a instaurare rapporti commerciali diretti con la Russia, vanificando quindi nel medio periodo gli effetti delle misure restrittive. In conclusione, si può affermare che le sanzioni utilizzate dall'Unione Europea, dagli Stati Uniti e da altri paesi alleati hanno certamente avuto un impatto negativo sulla capacità di Mosca di condurre la guerra contro l'Ucraina. Le misure restrittive stanno limitando le capacità militari della Russia a un costo accettabile per gli stati Europei e i loro alleati. Naturalmente, le sanzioni da sole non sono in grado di risolvere la situazione: sono invece solo uno dei tanti strumenti dispiegati nella gestione della crisi. Benché esse siano

certamente migliorabili sia in termini di formulazione che di attuazione, trovare un'alternativa alle sanzioni che porti a risultati simili richiederebbe una notevole immaginazione.

L'efficacia delle sanzioni è un tema complesso e soggetto a diverse interpretazioni. Pur sostenendo che le sanzioni dirette alla Russia stanno raggiungendo i loro obiettivi, è importante tenere presenti i limiti e le sfide associate a queste misure. Le sanzioni possono avere un impatto significativo sul comportamento dei paesi destinatari, ma possono anche comportare conseguenze indesiderate per altri attori internazionali e per l'economia globale nel suo complesso. Nel caso specifico, restano da valutare le conseguenze di medio-lungo periodo delle sanzioni contro Mosca. Ad esempio, le sanzioni finanziarie sono basate anche sul fatto che molti contratti siano stipulati in dollari americani, quindi si teme che i paesi simpatizzanti con le ragioni della Russia o motivati da un sentimento anti-americano si possano attrezzare per ridurre la dipendenza dal dollaro (e dall'euro) in futuro. Tuttavia, nonostante alcune iniziative in questo senso – come quelle adottate dai paesi BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) – la de-dollarizzazione globale sembra ancora lontana dall'avvenire. Il dollaro rimane una valuta pratica e il suo utilizzo comporta vantaggi economici tangibili, come quello dei bassi costi di transizione da un'economia ad un'altra e l'affidabilità legata al potere d'acquisto di una moneta. Gli attori internazionali interessati a proporre un'alternativa dovrebbero costruire una adeguatamente competitiva per incoraggiare una transizione, e si tratta di un obiettivo non facile da conseguire. Un'altra conseguenza di medio-lungo periodo potrebbe essere la 'balcanizzazione' dell'economia mondiale. Preoccupati dall'esuberanza mostrata da Washington e Bruxelles nell'utilizzare l'arma economica contro Mosca, alcuni paesi potrebbero decidere di riconsiderare accordi commerciali e dipendenze economiche con l'Occidente per prevenire eventuali sanzioni future.

Questo scenario rappresenterebbe un cambio decisivo dell'economia internazionale rispetto a quella creata alla fine della Seconda Guerra Mondiale con gli accordi di Bretton Woods, con effetti tutti difficili da immaginare.

Non è detto però che le sanzioni attuate contro la Russia generino necessariamente conseguenze negative.

Uno scenario più ottimista è quello in cui le sanzioni potrebbero ritornare a essere viste come uno strumento di sicurezza collettiva garantito dagli stati più influenti nel sistema internazionale. La diversificazione economica e l'interdipendenza potrebbero rimanere principi cardine della 'nuova' globalizzazione prodotta da un rinnovato dialogo tra gli stati.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Giumelli, F. (2023) *Le sanzioni internazionali: Storia, obiettivi ed efficacia*. Il Mulino.

# Prospettive di ricostruzione post-conflitto in Ucraina: le iniziative attuali e le sfide future.

di **Silvia Samorè**

A partire dagli anni Novanta, la comunità internazionale si è trovata a gestire a vario titolo le conseguenze delle numerose crisi che hanno sconquassato i Balcani occidentali, l'arco mediterraneo e mediorientale e molti paesi africani. A partire dall'elaborazione del concetto di '[sicurezza umana](#)' e ponendo il nesso sviluppo-sicurezza come base, la comunità internazionale ha gradualmente sviluppato approcci per implementare i processi di ricostruzione fisica e della governance degli stati, così come dei loro apparati socio-economici. I principali contesti in cui la comunità internazionale ha operato negli ultimi trent'anni sono stati perlopiù conflitti interni, con alti livelli di violenza, nei quali, all'indomani di una cessata il fuoco, le istituzioni governative risultavano fragili e difficilmente in grado di mantenere il controllo sul territorio. In molti casi si è verificato un vero e proprio cambio di regime. Ciò ha comportato una notevole difficoltà nel ripristinare i servizi essenziali per la popolazione, raggiungere un livello di sicurezza accettabile, garantire lo stato

di diritto e agevolare una ripresa economica nel breve termine.

Questo è uno dei motivi per cui il caso ucraino è un *unicum* nella storia recente: non si tratta infatti di un conflitto con cause endogene (poi eventualmente internazionalizzato con l'intervento di stati stranieri), ma di un'invasione in stile novecentesco caratterizzata da una certa simmetria tra i belligeranti che sembra di delineare uno scenario post-conflitto che assomiglia, in una certa misura, a quello europeo alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Ed è forse per questo che numerosi politici ed esperti, tra cui [Mario Draghi](#) e [Olaf Scholz](#), hanno invocato la realizzazione di un "nuovo Piano Marshall" per l'Ucraina: uno strumento economico e finanziario per far fronte alle esigenze di ricostruzione fisica e infrastrutturale del paese che può funzionare solo in un contesto che presenti ancora delle solide istituzioni centrali, legittime e affidabili anche agli occhi dei donatori esterni. Allo stato attuale, il governo ucraino si dimostra straordinariamente resiliente da questo punto di vista e questo consente di essere cautamente ottimisti nel ritenere che la ricostruzione del paese possa essere

meno complicata e più efficace rispetto ad altre esperienze recenti.

Un ulteriore elemento di ottimismo deriva dal [documento conclusivo](#) della prima *Ukraine Recovery Conference* (URC) tenutasi a Lugano nel luglio 2022, che enuncia i [sette principi](#) cui la comunità internazionale e le autorità ucraine si impegnano ad aderire nel processo di ricostruzione. In particolare, il primo principio, denominato *partnership*, afferma che il processo debba essere condotto e guidato dall'Ucraina in collaborazione con i partner internazionali e che esso si debba basare su una valutazione dei reali bisogni, su una pianificazione congiunta e un meccanismo di coordinamento e di monitoraggio. Questa idea di *partnership* incarna un principio cardine dei processi di ricostruzione post-conflitto che molte delle principali organizzazioni internazionali chiamano *local ownership*, ossia il primato degli attori locali nell'identificazione dei bisogni da soddisfare, nella pianificazione e nell'implementazione del processo. In questo caso questo principio trova una applicazione eccezionalmente calzante, dato che il ruolo di leader delle autorità ucraine è effettivamente

una chiave di volta su cui si basa l'intera architettura della ricostruzione del paese. Tra i "principi di Lugano" vi sono poi: il focus sulle riforme in un'ottica di integrazione europea; la trasparenza e responsabilità per far fronte al rischio legato alla corruzione; la partecipazione democratica; il coinvolgimento multi-stakeholder; l'uguaglianza di genere e l'inclusione; e, infine, la sostenibilità. Sarà il tempo a dimostrare se questi principi assumeranno sostanza o rimarranno sulla carta, ma per il momento la loro enunciazione, e specialmente il fatto che questa sia stata frutto di un confronto con le autorità ucraine, può essere considerata una vittoria per gli operatori del post-conflitto e la dimostrazione che dai fallimenti del passato si può imparare.

Nel corso dell'anno, hanno preso vita altre iniziative. A ottobre 2022 si è tenuta a Berlino la [conferenza internazionale](#) di esperti ospitata dalla Commissione Europea e dalla presidenza tedesca del G7 in cui sono stati mobilitati ulteriori fondi per la ricostruzione dell'Ucraina. Nel gennaio 2023 ha inoltre visto la luce la [piattaforma](#) europea per il coordinamento dei donatori che ha lo scopo di facilitare il supporto per far fronte ai bisogni immediati per la ricostruzione, identificati da Banca Mondiale, Commissione Europea e Governo ucraino nel *Rapid damage and needs assessment*, un report che cerca di fornire un quadro della situazione adottando una metodologia accettata a livello internazionale. Il primo *assessment* risale a giugno 2022, mentre l'attuale [documento](#) di riferimento è stato pubblicato lo scorso febbraio, ad un anno esatto dall'invasione russa. Vale la pena ricordare anche l'[iniziativa italiana](#) ospitata dal Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale lo scorso 26 aprile per discutere, insieme a diversi ministri ucraini, il possibile coinvolgimento del mondo imprenditoriale italiano nel processo di ricostruzione a medio-lungo termine. Più recentemente, la seconda iniziativa del ciclo di URC si è svolta a Londra (21-22 giugno 2023). La principale novità apportata da questa conferenza consiste

in una proposta ucraina che prende il nome di "[Ukraine Development Fund](#)". La proposta del Ministero dell'Economia di Kyiv è quella di creare un istituto finanziario di sviluppo nazionale che si occupi di attrarre capitali dal settore pubblico e privato per la ricostruzione, investendoli nei cinque settori economici chiave del paese: energia, infrastrutture, agricoltura, manifattura e tecnologia informatica.

Come già anticipato, il quadro delle principali iniziative dei partner europei per la ricostruzione del paese presenta numerosi elementi di ottimismo. In primo luogo, la crisi in Ucraina ha provocato una reazione coesa e forte da parte dell'Unione Europea che probabilmente avrà conseguenze positive negli sviluppi di politica estera e di difesa. L'approccio complessivo alla ricostruzione post-conflitto sembra essere stato impostato fin dall'inizio seguendo principi che sono frutto di anni di esperienze, a volte fallimentari. In particolare, è il ruolo dell'Ucraina, protagonista e artefice del processo, a fare davvero la differenza rispetto alla maggior parte dei processi di ricostruzione in aree di crisi che sono state interessate dai conflitti negli ultimi trent'anni.

Allo stesso tempo, però, esistono elementi di preoccupazione, specialmente in ottica di lungo periodo. Ad oggi, il dibattito attorno alla ricostruzione è prevalentemente focalizzato sullo stanziamento e il reperimento di capitali e si basa, quindi, su un approccio fortemente economico e finanziario – comprensibilmente, data la natura dei partner internazionali e i forti interessi in gioco legati agli aspetti più materiali della ricostruzione. Tuttavia, se per un verso i fondi sono necessari per la realizzazione di qualsiasi progetto, dall'altro è necessario riconoscere che alcune conseguenze dell'aggressione russa richiedono un approccio di tipo diverso ed esulano dagli aspetti meramente fisici e industriali. Già nel [Recovery Plan Blue Print](#) presentato a Lugano si faceva riferimento a numerose aree tematiche più intangibili, come ad esempio il piano per l'anti-corruzione, o quello

dedicato ai diritti dei veterani e al ritorno dei cittadini ucraini temporaneamente evacuati per via della guerra. In merito a tali attività, però, al momento non è facile trovare notizie ulteriori. Inoltre gli aspetti che riguardano la crisi umanitaria sembrano dominare il dibattito internazionale solo in ottica di breve periodo, quando si tratta di mobilitare risorse per far fronte all'emergenza, ma che rischiano di essere poco presenti nelle attività di ricostruzione a lungo termine, non essendo particolarmente in grado di generare ricchezza e un ritorno per i *donor* internazionali. La preoccupazione principale dal punto di vista delle prospettive di post-conflitto è che la situazione oggi emergenziale dei rifugiati ucraini possa, con il passare del tempo, consolidarsi in soluzioni di tipo appunto emergenziale, rendendo quindi molto complicato il ritorno in una fase successiva. Questo elemento non porta con sé soltanto considerazioni di tipo umanitario. Il 9 giugno l'UNHCR, l'agenzia della Nazioni Unite per i rifugiati, aggiornava il conteggio dei cittadini ucraini fuggiti dal paese a [6.303.500](#), che corrisponde a circa il 15% della popolazione ucraina ai livelli del 2021 secondo i [dati](#) della Banca Mondiale. Questo comporta che una significativa proporzione delle risorse umane per un lasso di tempo più o meno lungo non saranno in grado di contribuire alla ripresa della vita normale e potrebbero anche decidere di non far ritorno.

La distruzione portata dalla guerra non ha solo conseguenze materiali, ma anche sociali e psicologiche, per la popolazione, specialmente per quella delle città che sono state bombardate. Ognuno di questi aspetti contribuisce a mettere in difficoltà un popolo (e le sue istituzioni) che ha certamente dato prova di un'incredibile capacità di resistere sul campo, ma la cui resilienza non può essere data per scontata all'infinito. La resilienza ucraina è il fattore chiave che permette alle attuali iniziative di ricostruzione – che, come già detto, sono prevalentemente incentrate su aspetti economici e fisici – di essere discusse, pianificate e in alcuni casi intraprese già



adesso. Tuttavia il perdurare del conflitto e i tentativi della Russia di minare il “fronte interno” (come le tattiche utilizzate lo scorso inverno per interrompere gli approvvigionamenti di energia elettrica lasciando la popolazione civile al freddo) potrebbero cambiare completamente le carte in tavola e rendere anche il processo di ricostruzione post-conflitto molto più complicato e difficile da gestire. Se alle istituzioni europee, al G7 e a numerosi paesi occidentali va il plauso di aver colto la necessità di agire rapidamente, allo stesso tempo bisognerebbe avere la saggezza di non illudersi che una soluzione relativamente semplice, come un “nuovo Piano Marshall”, possa davvero essere la pallottola d’argento per i problemi complessi che la guerra esacerba e che coinvolgono anche la dimensione sociale. L’auspicio è che tutti gli sforzi finora messi in campo possano aiutare a minimizzare le conseguenze sia nel breve che nel lungo periodo, ma

questo non dovrebbe rendere ciechi i decisori politici di fronte a tutti quegli aspetti della ricostruzione, meno fisici ed intuitivi, che per ora rimangono minoritari nel dibattito internazionale. In particolare, sarebbe auspicabile che venisse incoraggiato anche un contributo di analisi sulle conseguenze del conflitto nel tessuto sociale, e delle iniziative già in corso a cura di organizzazioni della società civile, come le ONG locali e internazionali, così da migliorare il coordinamento. Nello stesso tempo, è necessario prepararsi agli scenari futuri anche in termini di *hard security*, andando a valutare le conseguenze di una situazione protratta di violenza, di un significativo contributo dei civili alle forze armate regolari e alla presenza di numerosi gruppi non statali, in un contesto caratterizzato da una alta disponibilità di armi di piccolo calibro. La pianificazione è la chiave per una buona riuscita del processo e non è mai troppo presto per incominciare a farla.

#### PER SAPERNE DI PIÙ:

Quirk, P. e Sharma, P. (2022) “Advancing a framework for the stabilization and reconstruction of Ukraine”, Issue Brief, *Atlantic Council*. Disponibile su: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-stabilization-and-reconstruction-of-ukraine/>.

O’Driscoll, D. (2018) *Good Practice in Post-Conflict Reconstruction*. K4D Helpdesk Report. Disponibile su: [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c6bdb23ed915d4a343cb9dd/494\\_Good\\_Practice\\_in\\_Post-Conflict\\_Reconstruction.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c6bdb23ed915d4a343cb9dd/494_Good_Practice_in_Post-Conflict_Reconstruction.pdf).

