

## Prefazione

Oggi più che mai sembra essere tornato di attualità un antico quesito sul quale la politica e la cultura europee da secoli si interrogano: a quale “civitas”, intesa come insieme di tradizioni, esperienze e valori condivisi, la Russia appartiene? Può essa essere considerata parte integrante di quella grande famiglia europea che, nata dalla cultura greca e passata attraverso l’esperienza unificante della romanità, ha mantenuto, nonostante fasi di grave declino, evidenti tratti in comune? Il senso demo-cratice della gestione della “res publica”, talvolta perduto ma sempre ritrovato, l’inclinazione al ragionamento speculativo, la ricerca della bellezza come paradigma del divino, tutto ciò appartiene, nella sua specifica declinazione europea, anche al mondo russo?

La recente crisi ucraina e l’annessione della Crimea nel 2014, le conseguenti sanzioni adottate dagli Stati Uniti e dall’Unione europea contro Mosca, il riemergere di una tensione bilaterale tra Occidente e Russia, che secondo alcuni riporterebbe alla memoria stilemi da Guerra Fredda, obbligano a un rinnovato impegno per comprendere meglio questo mondo così prossimo lontano e così prossimo. Ed è ciò che il libro di Andrea Giannotti, con rigore scientifico, ci aiuta a fare superando i limiti di uno scontro neoideologico che sembra ostacolare la comprensione reciproca.

Non è facile per un giovane studioso avvicinarsi a un tema così delicato e controverso come quello della politica estera russa degli ultimi quindici anni. E questo perché la politica estera di un paese altro non è che proiezione della sua identità ed è proprio su questo, sull’identità della Russia oggi, che il libro di Giannotti ci induce a riflettere. Grazie alle pagine di questo volume, noi riusciamo a spostare la prospettiva del nostro sguardo: non tanto quello dell’Europa che guarda alla Russia, quanto quello di quest’ultima che riflette su sé stessa, sul suo destino europeo ed asiatico insieme – ma pur sempre anche indiscutibilmente europeo – sul suo ruolo nel contesto post-sovietico e, di riflesso, internazionale.

A partire dall’inizio del nuovo millennio, la nuova intraprendente presidenza di Vladimir Putin ha seppellito lo smarrimento degli anni ’90 e la condizione di fragilità apertasi con la fine dell’Urss. Pur a prezzo di notevoli sacrifici nel campo del rispetto dei diritti umani, Putin ha ritrovato le ragioni di

un forte senso di identità nazionale ispirato alla natura euroasiatica del paese oltre che al patriottismo e al conservatorismo politico, religioso e culturale. Crescita dell'economia, eliminazione drastica della questione cecena, lotta agli oligarchi – tanto invisibili alla popolazione – difesa delle minoranze russe all'estero, promozione di politiche di integrazione rivolte alle repubbliche asiatiche e occidentali post-sovietiche: sono stati questi alcuni tratti salienti di un nuovo corso che poggia le sue basi teoriche sul concetto di “Russkij Mir”, ovvero il riconoscimento di una vocazione quasi messianica di una civiltà russa che va ben oltre i confini nazionali e che, oltre a comprendere tutti i russi che dopo il 1991 si trovano a vivere al di là dei confini della Federazione, mira al recupero di un'eredità sovietica non concepita solo in termini geopolitici ma intesa anche come “alterità” rispetto al cammino seguito durante il '900 dalla restante storia europea.

Memoria storica condivisa intorno al mito ancora molto sentito nello spazio postsovietico della Grande Guerra Patriottica, richiamo costante al ruolo unificante della ortodossia ma soprattutto valorizzazione della lingua russa che, nonostante un ovvio progressivo ridimensionamento nel suo uso dopo il crollo dell'Urss, rimane ancora un importante strumento di comunicazione a livello informale anche negli stati che hanno adottato leggi restrittive, sono i tre pilastri su cui poggia il progetto politico dell'attuale élite russa. Un'élite convinta che solo grazie a tale messaggio unificante si potranno rafforzare i legami con quei paesi ex sovietici che Mosca chiama il suo *Estero Vicino* e con essi lo status di grande potenza della Federazione.

Merito di questo libro è la ricostruzione attenta della dialettica costante tra piano interno e internazionale dell'azione del Cremlino senza indulgere in partigianerie, un risultato non da poco vista l'attualità politica di molte sue parti. Grazie alla sua formazione sia giuridica che politologica e alla conoscenza del russo, l'autore analizza tanto le vicende della transizione post-sovietica e l'evoluzione della politica estera russa dopo il 1991, quanto le organizzazioni regionali sorte sulle ceneri dell'Urss approfondendo i problemi connessi alla presenza nello scacchiere post-sovietico di altri attori della politica internazionale come Unione Europea, Stati Uniti, Nato, Arabia Saudita e Cina, attratti dal vuoto di potere creatosi.

Sono state in particolar modo le iniziative dell'Unione europea e quelle americane a destare i timori di Mosca. Per arginare i nuovi pericoli che minacciavano la sicurezza internazionale, e quella europea in particolare, dopo la fine della Guerra fredda – conflitti e guerre civili provocate da stati falliti, esodo di profughi e immigrati che fuggivano dalla povertà, terrorismo internazionale, soprattutto di matrice islamica – Bruxelles e Washington si sono orientate alla costruzione di nuovi confini esterni europei. Accolti i paesi dell'Europa centro-orientale e quelli baltici nell'Unione e allargata la NATO

a est, si è cercato di intensificare i rapporti con Bielorussia, Ucraina, Moldova, Georgia, Azerbaijan e Armenia, un'opzione che avrebbe forse aiutato a controllare meglio le frontiere europee soprattutto per evitare l'ingresso di immigrati clandestini dall'Asia nonché di stupefacenti e armi.

Rapida è stata la reazione russa a questa intraprendenza ed è questo aspetto che è dedicata la seconda parte del volume che ricostruisce i rapporti fra Mosca e le altre repubbliche dello spazio postsovietico, caratterizzate da sistemi autoritari competitivi (ovvero sistemi in cui il controllo che l'élite politico-economica ha della società e dei mezzi di informazione rende pressoché impossibile che un partito di opposizione possa risultare vincitore), contestualizzando ciascun caso nazionale in un'utile e interessante cornice storica. Non sempre questi rapporti sono stati spensierati: così, ad esempio, nel trattare l'integrazione eurasiatica, l'autore fa anche notare le diversità di vedute emerse tra la Russia e Kazakistan, assai avverso a certe proposte del Cremlino volte ad elevare l'Unione economica euroasiatica ad un livello sovranazionale politico. O ancora il difficile rapporto con l'Uzbekistan e, infine, con l'Ucraina, pur circoscrivendo l'analisi al 2014 allorquando, tramite il noto referendum, la Crimea è stata annessa alla Federazione Russa.

Scettici sul modo talvolta strumentale con cui Unione Europea e Stati Uniti si fanno paladini dei diritti umani, del resto in perfetta sintonia con le teorie postmoderne e post coloniali che sostengono il diritto delle nazioni non europee a elaborare le proprie forme di politica e di governo diverse da quelle della civiltà europea occidentale, i russi hanno nell'ultimo decennio recuperato con sorprendente vigore le posizioni perdute rivelando non tanto una rinnovata bramosia di potere imperiale sullo spazio postsovietico, quanto piuttosto un disegno strategico volto a garantire un livello accettabile di influenza su questi paesi attraverso la valorizzazione di legami storico-culturali, linguistici e, ove possibile, religiosi con essi. Un modo di procedere non poi troppo lontano da quello della tradizione postcoloniale di Francia e Gran Bretagna capaci, nonostante la dismissione dell'impero, di mantenere in vita una comunità transnazionale unita dal suo attaccamento alla madrepatria e alla sua cultura.

Il lavoro di Andrea Giannotti è nato proprio alla luce di questo mutato contesto e della rinnovata esigenza di disporre di studi strategicamente e politicamente aggiornati che ci aiutino a comprendere meglio la complessità degli eventi che da alcuni anni a questa parte invariabilmente coinvolgono il Cremlino, dall'Afghanistan alla Georgia, dall'Ucraina alla Siria, dalla Transnistria alle repubbliche asiatiche postsovietiche.

Firenze-Pisa, giugno 2016

ELENA DUNDOVICH



## Presentazione

Nelle attuali dinamiche strategiche ed economiche internazionali la cosiddetta “regione euro-asiatica” ha assunto, a partire dai primi anni del nuovo millennio, un peso crescente fino a divenire una tra le aree geopolitiche cruciali dell’attuale sistema di relazioni internazionali.

Non si tratta, ad onor del vero, di una novità assoluta. Già la seconda metà del XIX secolo aveva visto i due grandi imperi, quello Russo e quello Britannico, disputarsi nel celebre *Great Game* la supremazia politica e commerciale su questi territori vasti e ricchissimi. Territori oggi doppiamente importanti: in primo luogo, per la straordinaria quantità di risorse naturali di cui dispongono. E in secondo luogo per la posizione che occupano sulla mappa della geopolitica contemporanea, ossia crocevia di molti tra i più delicati temi della grande politica estera – fra gli altri, rapporti con la Cina, gestione della transizione afghana, lotta all’estremismo islamico.

All’interno di quella che convenzionalmente è definita Eurasia, possono essere distinte tre grandi aree: le repubbliche slave (Federazione Russa, Bielorussia e Ucraina), le repubbliche post-sovietiche del Caucaso Meridionale (Armenia, Azerbaigian, Georgia) e le repubbliche dell’Asia centrale (Kazakistan, Kirgizstan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan).

Ciascuna di queste aree presenta caratteristiche e problematiche diverse e anche al loro interno sono notevolmente diversificate e suscettibili di ulteriori sottoclassificazioni. Ciò che accomuna gli attori di una realtà così multiforme è l’eredità del passato imperiale russo e poi sovietico. Si tratta di un retaggio molto complesso e di non sempre facile gestione, che influenza il sistema delle relazioni regionali e, soprattutto, con la Federazione Russa. Un condizionamento ben percepibile sia sul piano dei rapporti bilaterali che nell’ambito del processo di integrazione eurasiatica.

Dopo la disgregazione dell’Unione Sovietica, Mosca ha sperimentato un periodo di profonda crisi, sia sul piano politico-strategico che sul piano economico. Le spinte centrifughe, sia nel Caucaso che in altre regioni del paese, si erano fatte talmente forti che nel corso degli anni Novanta alcuni osservatori hanno avanzato dubbi sulla capacità della Russia di sopravvivere come entità statale unitaria.

Le cose hanno iniziato a cambiare con l'ascesa di Vladimir Putin alla carica di Presidente. Ma i fondamenti per la ripresa erano stati posti alcuni anni addietro da Evgenij Primakov che, prima in qualità di Ministro degli Esteri e poi di Primo Ministro, aveva elaborato un nuovo paradigma, cui il Cremlino si è mantenuto fedele per l'elaborazione della politica estera fino ai giorni nostri. In più occasioni io stesso ho potuto constatare con quanto rispetto e deferenza Igor Ivanov, Sergej Lavrov e lo stesso Presidente Putin si riferissero al decano della politica russa da poco scomparso. Si tratta di un aspetto che Andrea Giannotti illustra chiaramente, diffondendosi sulla genesi della cosiddetta "dottrina Primakov" e sulla sua influenza nei palazzi del potere moscovita.

Questo studio rappresenta un contributo significativo e molto ben documentato nel panorama delle ricerche sulle relazioni internazionali della Federazione Russa, specie con riguardo alle repubbliche dello spazio post-sovietico. Un tema particolarmente utile anche in considerazione dei presenti sviluppi delle relazioni fra Russia, Europa e Stati Uniti.

La mancata conoscenza della lingua russa rappresenta spesso un grave limite per diplomatici, analisti e osservatori occidentali e non raramente impedisce una piena comprensione dei meccanismi profondi che governano la politica e la società del mondo russo. Il superamento di questo limite da parte dell'autore gli ha permesso di consultare una grande varietà di fonti, sia documentarie che letterarie, nonché svariati documenti legislativi russi e di innumerevoli organizzazioni regionali dello spazio eurasiatico, dall'Unione Doganale all'ODKB, dall'Unione Eurasiatica all'Unione Russia-Bielorussia. Fonti in buona parte poco note in Europa. Renderle accessibili per il lettore occidentale costituisce un merito importante.

Fra le organizzazioni regionali considerate nel libro c'è l'ODKB – Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva. Si tratta di una struttura poco considerata dalla politica occidentale e, sebbene abbia conseguito il riconoscimento delle Nazioni Unite, l'Alleanza atlantica non ha mai ritenuto di riconoscerla quale interlocutore. La dettagliata indagine che l'autore dedica all'ODKB costituisce un utile spunto di riflessione politica, tanto più nell'ottica del progressivo sganciamento rispetto all'Afghanistan.

Nel panorama delle relazioni russo-occidentali l'Italia ha da sempre svolto un ruolo di ponte, capace di mantenere buone relazioni commerciali e politiche con Mosca anche nei momenti di maggiore tensione. Sia durante il periodo sovietico, sia dopo il 1991 e anche nel contesto delle attuali sanzioni. Il lavoro di Andrea Giannotti riflette e prosegue questa attitudine del nostro Paese. Non evita di toccare temi delicati, passati e presenti, della politica estera russa e delle relazioni con le repubbliche già parte dell'Unione Sovietica, ma si percepisce uno sforzo analitico scevro da certi pregiudizi che

talvolta, soprattutto quanto si toccano temi tanto attuali e politicamente caldi, affiorano anche in ambiente scientifico.

Con tale approccio vengono considerati sia gli aspetti economici e giuridici che quelli politico-strategici, corredando l'analisi di una ricca restrospectiva storica. Questo permette al lettore di considerare il conflitto russo-georgiano del 2008, le dinamiche della concorrenza fra Mosca e Pechino per l'influenza politica e il predominio economico in Asia Centrale e le stesse tensioni con l'Ucraina alla luce di *continuum* di eventi che risale a molti secoli fa. Un intreccio che richiama l'antica Rus' di Kiev, l'Orda d'oro e i temibili khanati centroasiatici fino all'opera del Principe Gorčakov e poi alla Rivoluzione e alla sovietizzazione.

Nell'attuale sistema di relazioni internazionali la Russia è venuta assumendo un ruolo sempre più attivo, come dimostrato, ad esempio, dall'intervento militare nella guerra civile in Siria e dal significativo condizionamento degli accordi sul dossier nucleare iraniano. Se a ciò si aggiunge che per l'Italia e l'Unione Europea Mosca rappresenta un partner economico primario e un interlocutore irrinunciabile sul piano politico, risulta evidente la necessità tanto per lo Stato quanto per il settore privato di trattare con le diverse controparti russe partendo da una solida base di conoscenza e di informazioni. Il volume di Giannotti è un valido contributo in questa direzione.

Roma, giugno 2016

FRANCO FRATTINI



## Ringraziamenti

Il presente volume rappresenta il risultato di tre anni di ricerche condotte nell'ambito del Dottorato di ricerca in Scienze Politiche dell'Università di Pisa in cooperazione con l'Istituto dell'Europa dell'Accademia Russa delle Scienze. Le persone che hanno contribuito al raggiungimento del traguardo sono molte e sento il dovere di esprimere loro la mia sincera gratitudine.

In primo luogo Elena Dundovich, che ha diretto l'attività di ricerca e non mi ha mai fatto mancare né il fondamentale supporto scientifico, né una profonda disponibilità umana. Disponibilità che ho ritrovato in tutto il Dipartimento di Scienze Politiche e in particolare presso Maurizio Vernassa, che per primo ha sostenuto e incoraggiato l'approfondimento di questo tema, Marinella Neri Gualdesi, Paolo Nello e Grazia Ricci. Altrettanta riconoscenza debbo a Giovanna Motta, Antonello Biagini dell'Università di Roma – Sapienza e ad Antongiulio de' Robertis, dell'Università di Bari, per l'ascolto e i molti preziosi consigli.

Altrettanto vale per Aleksej Anatol'evič Gromyko, che ha accettato fin dal principio di assistermi nello svolgimento del lavoro. Non meno debitore sono nei confronti di Tatiana Zonova e Viktor Gajduk per i tanti suggerimenti e l'ospitale accoglienza moscovita.

Un particolare ringraziamento va, poi, a Tania, Patria Paoletti Tangheroni, Alessandro Pelosini, Markus Graulich e Ralph Weimann per il sostegno, le osservazioni, gli utili scambi di vedute.

Infine, non posso non menzionare mia madre e mia nonna che, con quella pazienza e dedizione che solo l'amore può spiegare, da sempre mi accompagnano in tutte le iniziative che ho intrapreso. In questo pensiero familiare desidero includere il mio nonno, con cui, purtroppo, non ho potuto condividere l'esperienza di questa ricerca, ma la cui presenza avverto distintamente, così come il suo sostegno dal Cielo.

Querceta, giugno 2016



## Acronimi e abbreviazioni

ASSR	Repubblica Socialista Sovietica Autonoma (in russo, <i>Avtonomnaja Sovetskaja Socialističeskaja Respublika</i> )
BRICS	Brasile Russia India Cina Sudafrica
CdS	Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti (in russo SNG, <i>Sodružestvo Nezavisimyh Gosudarstv</i> )
DDR	Repubblica Democratica Tedesca ( <i>Deutsche Demokratische Republik</i> )
DKB	Trattato di Sicurezza collettiva (in russo, <i>Dogovor o kollektivnoj bezopasnosti</i> )
EAES	Unione Economica Eurasiatica (in Russo, <i>Evraziskij Ekonomičeskij Sojuz</i> )
EEP	Spazio Economico Comune (in russo, <i>Edinoe Ekonomičeskoe Prostranstvo</i> )
EvrAzES	Comunità Economica Eurasiatica (in russo, <i>Evrazijskoe Ekonomičeskoe Soobščestvo</i> )
FSB	Servizio di Sicurezza Federale (in russo, <i>Federal'naja Služba Bezopasnosti</i> )
FSKN	Servizio Federale per il controllo dei narcotici della Federazione Russa (in russo, <i>Federal'naja Služba Rossijskoj Federacii po Kontrolju za Oborotom Narkotikov</i> )
GUAM	Organizzazione per la Democrazia e lo Sviluppo economic di Georgia, Ucraina, Azerbaigian and Moldova
IK	Comitato Esecutivo (in russo, <i>Iсполnitel'nyj Komitet</i> )
KGB	Comitato di Sicurezza dello Stato (in russo <i>Komitet Gosudarstvennoj Bezopasnosti</i> )
KNB	Comitato di Sicurezza Nazionale del Kazakistan (in russo <i>Komitet Nacional'noj Bezopasnosti</i> )
KSBR	(Forze collettive di dispiegamento rapido (in russo, <i>Kollektivnye sily bystrogo razvertyvanija</i> )
KSOR	Forze collettive di reazione rapida (in russo, <i>Kollektivnye sily operativnogo reagirovanija</i> )

KSSB	Comitato dei Segretari dei Consigli di Sicurezza, (in russo <i>Komitet Sekretarej Sovietov Bezopasnosti</i> )
NATO	Organizzazione del Trattato dell'Atlantico Settentrionale
ODKB	Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva (in russo, <i>Organizacija Dogovora o kollektivnoj bezopasnosti</i> )
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PCUS	Partito Comunista dell'Unione Sovietica (in russo, <i>Kommunističeskaja Partija Sovetskogo Sojuza</i> )
RSFSR	Repubblica Socialista Sovietica Federativa Russa (in russo, <i>Rossijskaja Sovetskaja Federativnaja Socialističeskaja Respublika</i> )
RSS	Repubblica Socialista Sovietica (in russo, <i>SSR Sovetskaja Socialističeskaja Respublika</i> )
SG	Unione Statuale di Russia e Bielorussia (in russo, <i>Sojuznoe Gosudarstvo</i> )
SGP	Consiglio dei Capi di Governo (in russo, <i>Soviet Glav Pravitel'stv</i> )
SKB	Consiglio di Sicurezza collettiva, (in russo <i>Soviet kollektivnoj bezopasnosti</i> )
SMID	Consiglio dei Ministri degli Esteri, (in russo, <i>Soviet Ministrov Inostrannyh Del</i> )
SMO	Consiglio dei Ministri della Difesa, (in russo <i>Soviet Ministrov Oborony</i> )
SNB	Servizio di Sicurezza Nazionale dell'Uzbekistan (in russo <i>Služba Nacional'noj Bezopasnosti</i> )
SVR	Servizio di intelligence esterna della Federazione Russia (in russo, <i>Služba Vnešnej Razvedki</i> )
ŠOS	Organizzazione per la Cooperazione di Shangai (in russo, <i>Šanchajskaja Organizacija Sotrudničestva</i> )
TS	Unione Doganale (in russo, <i>Tomožennyj Sojuz</i> )
URSS	Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (in russo, <i>Sojuz Sovetskich Socialističeskich Respublik</i> )

## Introduzione

Nell'immaginario dell'Occidente la Russia ha sempre occupato una posizione del tutto peculiare. Da una parte è stata considerata una grave minaccia per la sicurezza dell'Europa; dall'altra, questo immenso paese ha esercitato – e continua a esercitare – sugli europei un'attrazione molto forte, alimentata dal mistero che per secoli ha lasciato appena intravedere la sua straordinaria ricchezza. Ancora alla fine del XIX secolo erano pochi i viaggiatori stranieri che si spingevano oltre San Pietroburgo e Mosca e le impressioni che riportavano erano alquanto contraddittorie. Fascinazione per l'ortodossia, diretta emanazione dell'eredità bizantina, la ricchezza dei costumi tradizionali, la varietà etnica e le sterminate dimensioni geografiche. Tutti elementi che agli occhi di un inglese o di un francese avevano un che di esotico non meno delle grandi civiltà dell'India o della Cina. Accanto a questa impressione, ne emergeva, però, un'altra decisamente più negativa, laddove veniva denunciata la durezza dell'assolutismo imperiale, le difficili condizioni della popolazione contadina, l'assenza di ogni riflesso di quel progresso che i lumi avevano portato all'Europa occidentale. Da qui è sorto il grande interrogativo sull'identità della Russia. Il grande scisma del 1054, tre secoli di dominazione mongola e poi tre secoli di allargamenti verso l'Asia hanno dato vita ad una civiltà a sé stante, frutto della combinazione di elementi propri della tradizione europea ed elementi asiatici.

A partire dal Settecento l'espansione imperiale ha riguardato tutti i grandi stati europei, ma mentre non è difficile individuare talune analogie fra le esperienze coloniali di Gran Bretagna, Francia, Olanda e, più tardi, Belgio e Impero Germanico, il caso russo ancora una volta ha seguito una via originale. Anzitutto, quella zarista fu un'espansione terrestre e poi, salvo poche temporanee eccezioni, i territori conquistati erano incorporati direttamente nello stato russo, senza prevedere particolari differenze rispetto alle zone di provenienza dei conquistatori. Questo ha fatto sì che i popoli assoggettati nella Siberia orientale, nel Caucaso e nel Turkestan contribuissero alla definizione dell'identità stessa dell'impero in espansione. Un fatto che ha aumentato la fascinazione, ma anche le difficoltà di comprensione degli europei, come è ben evidente negli scritti di Wilson e De Custine a cavallo fra

Sette e Ottocento, e che ha contribuito a dar vita al fenomeno noto come “russofobia”: *“Russia is a riddle wrapped in a mystery inside an enigma”*, osservava Winston Churchill ancora nel 1939.

Il regime sovietico ha contribuito a complicare questo rebus. Da una parte l’emetica chiusura imposta al paese ha alimentato il senso di mistero, dall’altra il processo di standardizzazione che avrebbe dovuto portare alla nascita dell’*“homo novus”*, dell’*“homo sovieticus”*, ha consolidato la mutua influenza delle varie componenti della variegata società russa in un *“homo eurasiaticus”*, con caratteristiche relativamente uniformi dal Bug al Pamir e al Pacifico. Venuta meno la contrapposizione ideologica nel 1991, la dimensione eurasiatica rappresenta uno degli aspetti chiave della geopolitica della Russia e le difficoltà di europei e statunitensi nel cogliere l’essenza culturale, politica e strategica di questa identità è alla base di molte delle tensioni che contraddistinguono da oltre un decennio le relazioni est-ovest.

Va detto che nel corso del tempo non sono mancati notevoli studi su questo tema. Soprattutto durante i lunghi anni della Guerra fredda, la necessità strategica di monitorare l’avversario ha favorito la nascita e il consolidamento di interessi scientifici, con una fioritura di studi sulla Russia, la sua storia e la sua politica.

Influenzati dal corso delle vicende politiche, a partire dal 1991 gli studi cremlinologici hanno iniziato a perdere di attrattiva, come se la “nuova Russia”, privata della sua dimensione imperiale e dal destino incerto, non esercitasse più il fascino della grande e minacciosa Unione Sovietica. Così, una parte dei centri di ricerca si orientava su altre tematiche, giudicate più importanti per gli interessi nazionali, mentre altri continuavano a dedicarsi all’URSS e alla Guerra fredda, ridimensionando gli aspetti strategici, ormai superati, e attenendosi ad un approccio più propriamente storico.

Il nuovo assetto unipolare, i fatti jugoslavi e il separatismo caucasico furono alcuni degli indicatori che parvero confermare l’impressione di un declino inevitabile dell’attore russo e la necessità di elaborare nuovi metodi di analisi. Perduta larga parte dei territori imperiali annessi secoli addietro, il vento della secessione stava investendo aree della stessa Federazione Russa, mettendone in questione la capacità di sopravvivere come entità statale unitaria.

Tuttavia, dopo dieci anni di caos politico, economico e strategico, la Russia esanime si è ripresa ed è tornata sulla scena globale. Negli anni del declino fu come se molti avessero dimenticato che questo stato restava il paese più esteso del pianeta, la seconda potenza militare, un gigante energetico e il titolare di un seggio permanente al Consiglio di Sicurezza dell’ONU. Ma dopo che Mosca ha ristabilito la piena sovranità sul Caucaso settentrionale, ha istituito un organo di consultazione con la NATO e ha avviato nuove for-

me integrazione con alcune repubbliche ex-sovietiche, le straordinarie potenzialità russe sono tornate a pesare sulla bilancia della politica internazionale. Tanto più che proprio a partire dai primi anni Duemila, l'innalzamento del prezzo delle materie prime ha favorito una crescita record dell'economia russa, inducendo gli imprenditori e le aziende europee ad intensificare i legami con la Federazione.

Le classi dirigenti politiche sono state, invece, più lente. Essenzialmente per due diverse ragioni: da un lato la persistente incapacità di elaborare una politica estera europea, con la costante contrapposizione fra i paesi propugnatori di un approccio di contenimento della Russia, sia sul piano economico che, soprattutto, strategico (fra questi spiccano Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia e Regno Unito) e quelli che invece promuovono una l'approfondimento della cooperazione con Mosca (in particolare, Italia, Germania e Francia). Dall'altro il fatto che, almeno fino alla crisi ucraina del 2014, l'attenzione europea è stata rivolta prevalentemente al terrorismo e al delicato rapporto fra Occidente e mondo islamico. Quando però la Russia e il suo *leader* Vladimir Putin hanno iniziato a giocare un ruolo da protagonisti sulla scena globale l'interesse per Mosca è nuovamente cresciuto.

Nel quadro dei rapporti internazionali della Federazione si possono distinguere diverse fasi scandite dalle "Dottrine di politica estera" promulgate nel 1993, 2000, 2008 e 2013. Tali documenti, da un lato, mettono in evidenza i mutevoli equilibri politici interni e, dall'altro, riflettono le percezioni che la Russia ha avuto dei maggiori eventi della politica internazionale. In particolare, il confronto fra la dottrina del 1993 e quella del 2000 marca una profonda discontinuità fra le scelte del primo Eltsin e del suo giovane ministro degli Esteri Andrej Kozyrev, epigoni di una linea fortemente filo-americana, e quella del nuovo presidente Vladimir Putin, fautore di una collaborazione con l'Occidente imperniata sugli interessi nazionali russi.

Ad emergere distintamente è soprattutto il ruolo di Evgenij Primakov – succeduto a Kozyrev nel 1996 e nominato poi Primo Ministro nel 1998 – nel definire un nuovo approccio nella politica estera del paese. La cosiddetta "dottrina Primakov" o "multivettoriale", a differenza della linea del suo predecessore, si fonda sul rifiuto della visione unipolare e propone la coesistenza di una pluralità di centri di gravità capaci di compensarsi: Stati Uniti, Europa, Russia, Cina.

Con specifico riguardo alla Russia, secondo Primakov condizione imprescindibile per conseguire lo *status* di potenza internazionale e agire come uno dei cardini del sistema multipolare era il recupero della centralità nello spazio post-sovietico. Questo obiettivo è stato fatto proprio da Putin che ne ha fatto una delle direzioni prioritarie della sua politica estera, specialmente a partire dal secondo mandato presidenziale, soprattutto imprimendo notevo-

le impulso al processo di integrazione eurasiatica.

Va detto che la fine stessa dell'Unione Sovietica era stata segnata dalla nascita della Comunità degli Stati Indipendenti, che di ogni futura integrazione avrebbe dovuto essere l'embrione. Tuttavia l'eterogeneità dei membri e dei rispettivi interessi nazionali e l'azione di attori esterni all'area post-sovietica ne aveva fortemente limitato l'incidenza, al punto da renderla una mera "*bumažnaja integracija*" (integrazione di carta). Con il recupero del vettore eurasiatico, Mosca si è quindi rivolta specificamente a quei paesi più inclini ad una maggiore cooperazione – a cominciare da Kazakhstan e Bielorussia – proponendo diverse formule per approfondire la collaborazione in vari ambiti. La CSI non è stata smantellata, ma il nuovo approccio ha permesso di superare le opposizioni delle repubbliche meno propense alla maggiore integrazione. Su queste basi sono state progressivamente istituite l'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva (ODKB), l'Unione doganale (TS), lo Spazio economico comune (EEP) e l'Unione Economica Eurasiatica (EAES) cui hanno aderito anche altri paesi dello spazio post-sovietico.

Il processo dell'integrazione eurasiatica ha anche riportato in auge il dilemma churchilliano. Cos'è la Russia? Europa allungata fino al Pacifico o la propaggine più occidentale dell'Asia? Si tratta di questioni antropologiche prima ancora che politiche, ma necessarie per risolvere l'enigma russo e comprendere talune scelte delle classi dirigenti del paese. Questa domanda investe, peraltro, una pluralità di piani, da quello storico a quello filosofico, religioso e letterario.

Il presente volume cerca di contribuire a rispondere a questo interrogativo, ricostruendo il sistema dei rapporti fra Russia e spazio post-sovietico, contestualizzandolo nel più ampio quadro della politica estera russa a partire dal 1991. Non si tratta di un percorso lineare e l'integrazione eurasiatica ha seguito una geometria decisamente variabile, con una partecipazione diversificata nelle varie organizzazioni regionali considerate. Costante è, comunque, la presenza di Russia, Bielorussia e Kazakhstan, cui si sono aggiunte fra 2014 e 2015 Armenia e Kirghisia. Questi cinque stati rappresentano oggi il nerbo dell'integrazione eurasiatica.

Dall'analisi emerge con chiarezza anche l'interconnessione fra politica russa nello spazio post-sovietico, integrazione eurasiatica e dinamiche geopolitiche globali, in particolare quelle relative alla transizione afghana in vista del ritiro della missione ISAF e il contrasto a sfide quali terrorismo internazionale di matrice islamica, narcotraffico e migrazione irregolare. La gestione unitaria da parte dei paesi eurasiatici di simili minacce è risultata notevolmente più efficace e anche una più stretta cooperazione fra questi e le organizzazioni occidentali sarebbe un fatto positivo. Le persistenti difficoltà in tale direzione sono frutto sia di una naturale divergenza di interessi fra i

maggiori attori, sia di un deficit di conoscenza, che ha generato innumerevoli pregiudizi e tensioni.

Resta in chi scrive la speranza che questo modesto lavoro possa aiutare a colmare il deficit e magari stimolare ulteriori approfondimenti e interrogativi, non solo fra gli specialisti.



## CAPITOLO I

### Dalla caduta dell'URSS alla nascita della CSI

#### 1. La Russia e la sua dimensione internazionale dopo il 1991

Sono trascorsi oltre vent'anni dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, eppure analizzare i motivi di questo evento storico e politico senza ricadere in cliché ed eccessive semplificazioni risulta ancora oggi estremamente complesso. La verità è che un motivo unico e chiaro non c'è. Molte volte la storia è stata determinata dal concorso di più cause e anche la fine dell'URSS appare come il risultato di un groviglio estremamente intricato di fattori eterogenei. Una complessità non fugata dalla transizione e rimasta carattere distintivo dell'ambiguo corso post-sovietico e delle sue multiformi articolazioni.

Necessità economiche e istanze nazionali, rinascita religiosa e fattori linguistici, minoranze, esigenze strategiche, pressioni esterne ed effetti domino: sono solo alcuni dei detonatori che hanno fatto saltare il grande edificio sovietico e che hanno presieduto alla nascita di varie organizzazioni regionali sovranazionali fin dal 1991, quando la stessa URSS ancora non aveva cessato di esistere e sul Cremlino garriva, apparentemente inamovibile, la bandiera scarlatta dei bolscevichi.

Non è possibile capire il corso attuale della politica estera russa, l'Unione Euroasiatica, l'Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva e le relative dinamiche geopolitiche senza aver chiaro il processo di dissoluzione dell'URSS che portò all'istituzione dell'ormai più che ventennale Comunità degli Stati Indipendenti. In altre parole, per analizzare la transizione e l'integrazione post-sovietiche è necessario partire dal tramonto dell'era sovietica stessa.

Dopo i lunghi anni della quiete brežneviana, l'ascesa al potere di Michajl Gorbačëv e l'avvio della *perestrojka* avevano messo in profondo subbuglio il partito comunista e determinato un serio indebolimento delle strutture statali. L'allentamento del controllo centrale, accanto alle crescenti difficoltà economiche, aveva favorito l'emergere di quello che si sarebbe rivelato il problema più insidioso dell'Unione Sovietica, la questione delle nazionalità.

Sin dagli anni '20 il criterio per tracciare i confini amministrativi era stato quello etnografico e ciascuna repubblica risultava, quindi, caratterizzata da una forte maggioranza della nazionalità richiamata nella sua stessa denominazione<sup>1</sup>. Tuttavia, accordare una *prevalenza* etnica era una cosa, altro sarebbe stato favorire un'*unicità* nazionale che agli occhi del Centro avrebbe potuto deviare verso il nazionalismo.

Per questo in ciascuna repubblica erano stati inseriti elementi estranei alla maggioranza nazionale<sup>2</sup>. Per oltre cinquant'anni questi equilibri non avevano destato particolari preoccupazioni. Del resto, in epoca sovietica i confini avevano avuto una valenza poco più che nominale e le diverse etnie avevano raggiunto un notevole grado di integrazione. Il risveglio nazionale non era un fenomeno nuovo e più volte nel passato si erano avute tensioni o manifestazioni di insofferenza nazionalistica, ma fin dal 1917 e ancora durante le brevi segreterie di Jurij Vladimirovič Andropov (1982-1984) e di Konstantin Ustinovič Černenko (1984-1985) il Centro le aveva costantemente represses con durezza. Sotto Gorbačëv, invece, non solo la repressione fu allentata, ma il fenomeno della *glasnost'* fece sì che per la prima volta i mezzi d'informazione sovietici dessero, anche se in modo frammentario e inizialmente non del tutto veritiero, notizie degli scontri etnici all'interno dell'Unione, provocando ulteriori radicalizzazioni.

## 2. Gli anni del terremoto

Nei primi anni di mandato Gorbačëv e la sua dirigenza erano riusciti a convivere con le tensioni nazionali. Era come se, concentrati sulle grandi riforme della *perestrojka*, avessero semplicemente accantonato il problema nazionale, nella convinzione che il successo riformatore avrebbe sopito ogni tensione. Tuttavia man mano che i provvedimenti gorbačëviani risultavano inefficaci e il Segretario generale si mostrava incerto e titubante nel ricorrere alla forza, le polemiche ed i contrasti transnazionali si moltiplicarono.

Nel gennaio 1988 intellettuali e scrittori ucraini, kirghisi, moldavi e bielorusi lamentarono apertamente la russificazione dei sistemi d'istruzione

---

<sup>1</sup> È opportuno rilevare che il sistema sovietico sin dalle sue origini non aveva rifiutato l'elemento della nazionalità, ma anzi se ne era servito come strumento di governo. Al riguardo, si veda I.V. STALIN, *Questioni del Leninismo*, Edizioni in lingue estere, Mosca, 1946, pp. 62-63.

<sup>2</sup> Fra i molti casi, i più noti sono probabilmente quelli armeno e azerbaigiano: Nagorno-Karabakh e Nakhičevan, rispettivamente a maggioranza e per metà popolati da armeni, separati dalla loro repubblica nazionale e assegnati alla RSS Azerbaigiana; Abkhazia e Ossezia del Sud, abitate da popolazioni autoctone e strettamente legate alla Russia, erano state assegnate alla RSS Georgiana.

nelle loro repubbliche, al punto che era diventato difficile trovare giovani capaci di parlare nelle rispettive lingue nazionali. Gorbačëv si limitò a riconoscere l'esigenza di convocare un plenum del Comitato centrale dedicato al tema delle nazionalità<sup>3</sup>.

Ma la crisi più grave deflagrò circa un mese dopo nel Caucaso meridionale, quando armeni e azerbaigiani iniziarono a scontrarsi per il Nagorno-Karabach. Non solo ci furono numerose vittime, ma per la prima volta due popoli "sovietici" si contrapponevano con un livello di violenza tale da dare l'impressione che avessero dimenticato di far parte entrambi di un unico Stato. Nel mese di marzo il problema si ripropose sul Baltico: ignorando il divieto di manifestazioni, parecchie migliaia di giovani estoni si riunirono a Tallin per celebrare il giorno dell'indipendenza dell'Estonia<sup>4</sup> e analoghe dimostrazioni coinvolsero i tatars e altre popolazioni deportate da Stalin in Siberia e nell'Asia Centrale<sup>5</sup>.

Mosca non poteva continuare a fare come se nulla fosse, ripetendo il mantra secondo cui l'Unione Sovietica rappresentava una delle più riuscite soluzioni di convivenza e relazioni intranazionali. Un'ennesima e impreveduta dose di *glasnost* a questo proposito venne direttamente da Gorbačëv in occasione di un viaggio in Jugoslavia, altro paese socialista multinazionale. Ad una domanda dei cronisti il *leader* sovietico ammise che, di fatto, ogni paese aveva i suoi problemi nazionali e che neanche l'URSS ne era immune:

"Stiamo attraversando quella fase nella vita di tutte le società socialiste in cui si ricerca, soprattutto e anzitutto, un'interpretazione dell'intera storia vissuta e se ne traggono le opportune lezioni. Non è mai troppo tardi per imparare (...). Riteniamo essenziale assicurare una soluzione democratica dei problemi delle nazionalità nell'interesse sia di ogni singolo gruppo etnico in seno alla famiglia sovietica sia della nostra società socialista nel suo complesso"<sup>6</sup>.

Il livello della tensione era reso ancor più evidente dal fatto che non soltanto i non russi parlavano apertamente della questione nazionale, ma i russi stessi avevano iniziato ad intervenire in merito. Lo scrittore Sergej Alek-

<sup>3</sup> Si veda la relazione al Comitato centrale riportata dalla *Pravda*, 18 gennaio 1988.

<sup>4</sup> A questo riguardo T.H. ILVES, *Independence Day against a Backdrop of Rising National Consciousness*, in *Radio Free Europe*, Baltic Area, 24 marzo 1988.

<sup>5</sup> Si vedano i diversi comunicati stampa in proposito emessi dalle agenzie Reuters e Agence France-Presse nei giorni 20-22 marzo 1988 e riportati in B. NAHAYLO-V. SWOBODA, *Disunione Sovietica*, Rizzoli, Milano, 1991, p. 353.

<sup>6</sup> Comunicato dell'agenzia di stampa TASS, 18 marzo 1988. Per un resoconto più approfondito riguardo alla visita del Segretario generale del PCUS in Jugoslavia si veda M.S. GORBAČËV, *Žizn' i reformy*, II, Novosti, Mosca, 1995, pp. 380-389.

seevič Baruzdin, membro del partito dal 1949 e redattore capo della rivista *Družba narodov* dal 1966 fino alla morte nel 1991, pubblicò nel febbraio 1988 un articolo sulla *Literaturnaja Gazeta* in cui criticò il concetto risalente al tempo di Stalin secondo cui il popolo russo sarebbe stato il “fratello maggiore” di tutti gli altri popoli dell’URSS, sostenendo che “la divisione dei popoli in “maggiori” e “minori” è un insulto per entrambi”<sup>7</sup>. Un ragionamento che Baruzdin proseguì a marzo durante il plenum dell’Unione degli scrittori sovietici, nel corso del quale sostenne che la teoria del fratello maggiore rappresentava una degenerazione stalinista della politica delle nazionalità indicata da Lenin. “L’amicizia tra i popoli non presuppone l’amicizia di tutti per una sola nazione, ma bensì eguale rispetto per tutti, siano essi grandi o piccoli”<sup>8</sup>.

Ma c’era dell’altro: Baruzdin si spinse ad affermare che era giunto il momento di riconoscere che non tutti i popoli e le nazioni si erano uniti alla Russia volontariamente e che non si poteva dimenticare come essa rappresentasse una “prigione delle nazioni”. Parole inaudite che scandalizzarono molti intellettuali e funzionari che le giudicarono ennesimi frutti avvelenati del corso riformista gorbačëviano. Ovviamente ne seguì una radicalizzazione del dibattito e l’adozione di un atteggiamento difensivo da parte di molti rappresentanti russi che assunsero a loro volta posizioni più marcatamente nazionalistiche e denunciarono quelle gruppi nazionali che a loro modo di vedere avevano dimenticato o facevano finta di non ricordare il debito contratto nei confronti del popolo russo.

Lo scrittore Jurij L’vovič Prokušev, membro del partito dal 1941, ribatté che l’idea del “fratello maggiore” non era affatto stalinista, bensì la constatazione del fatto che gli altri popoli avevano goduto dell’altruistica assistenza del popolo russo<sup>9</sup>. Assai eloquente fu anche l’intervento dello scrittore e drammaturgo Arkadij Iosifovič Vaksberg, che richiamò il Testamento di Lenin e l’esortazione che questi aveva rivolto affinché i non russi fossero protetti dalle violazioni dei loro diritti nazionali. Era necessario, disse Vaksberg, attuare le direttive di Lenin ed evitare i metodi duri e antidemocratici nel trattare i problemi nazionali<sup>10</sup>. Un riferimento esplicito ripreso in un lungo articolo apparso sulla *Pravda* a firma del filosofo tagiko Akbar Tursunov: “Ora che è arrivato il momento di una decisione pacata, è con profondo senso di responsabilità civica che dobbiamo tutti renderci conto che soltanto in una famiglia armoniosa di popoli che fruiscono di eguali diritti sulla base

<sup>7</sup> Cfr. C.A. BARUZDIN, *My – internacionalisty!*, in *Literaturnaja Gazeta*, VI, 1988, p. 3.

<sup>8</sup> Per il resoconto del plenum si veda *Soveršenstvovanie nacional’nych otnošenij*, in *Literaturnaja Gazeta*, X, 1988, p. 2-10.

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

<sup>10</sup> Cfr. *Literaturnaja Gazeta*, X, 1988, p. 7.

di principi autenticamente democratici e all'interno delle strutture di ogni singolo stato socialista che accetta il ruolo della legge, possiamo assicurare il progresso della nostra patria sovietica"<sup>11</sup>.

Un ulteriore segnale della crisi imminente si ritrovava anche nelle parole di una lettera anonima rivolta "ai russi" e pubblicata sulla *Komsoml'skaja Pravda*, in cui si spiegava che "(...) La ragione è il vostro espansionismo da grande potenza. Nei settant'anni trascorsi dalla Rivoluzione, i russi non hanno ancora perso il loro senso dell'impero"<sup>12</sup>.

Nonostante tutto e sebbene le dichiarazioni di Gorbačëv lasciassero sperare in una maggiore attenzione alle delicatissime questioni delle nazionalità, l'atteggiamento del governo sovietico ancora nella prima metà del 1988 non pareva destinato a cambiare. La richiesta dei tatarci di tornare in Crimea<sup>13</sup> di costituire lì un proprio soggetto federale autonomo fu respinta così come ogni ipotesi di rimpatrio della popolazione e quanti protestavano furono accusati di non tenere in considerazione il fatto che la divisione amministrativa dell'URSS così come si era configurata era garanzia di sviluppo sociale ed economico per tutti i gruppi etnici del paese<sup>14</sup>.

Ciò non di meno, era chiara ormai l'esigenza di approfondire i problemi nazionali e con l'intenzione di riconsiderare gli effetti della *perestrojka* e accelerare il processo delle riforme fu convocata per la prima volta dal febbraio 1991 una Conferenza del partito. I lavori della XIX Conferenza del PCUS furono aperti il 28 giugno 1988 dal Segretario generale che annunciò l'intenzione di armonizzare i diritti delle repubbliche dell'Unione con la ri-

---

<sup>11</sup> Cfr. *Pravda*, 5 maggio 1988.

<sup>12</sup> Cfr. *Komsomol'skaja Pravda*, 3 marzo 1988.

<sup>13</sup> La popolazione tartara di Crimea, diretta erede del khanato conquistato da Caterina II alla fine del Settecento, anche dopo l'avvento del potere sovietico aveva mantenuto significative forme di autonomia linguistica e culturale. I rapporti con Mosca si fecero più difficili con l'inizio della collettivizzazione che si abbatté duramente sulla struttura socio-economica tartara, fondata su piccole proprietà agricole. Già nei primi anni Trenta svariate migliaia di tartari di Crimea vennero deportati verso gli Urali e la Siberia occidentale. La situazione precipitò con la seconda guerra mondiale. Quando la penisola fu occupata dalla *Wehrmacht*, il comando tedesco organizzò battaglioni locali, cui aderirono circa 2.000 tartari. Sebbene il numero fosse piuttosto ridotto, fu sufficiente perché il Cremlino accusasse tutta la popolazione tartara di tradimento e collaborazionismo con il nemico e quando l'Armata Rossa riconquistò la Crimea nel 1944, quasi 240 mila tartari furono deportati verso oriente, prevalentemente verso Uzbekistan, Siberia e Kazakistan. Mentre ad altre minoranze deportate, fra cui ceceni e ingusceti, fu data l'autorizzazione a tornare nelle loro terre d'origine a partire dal XX Congresso del PCUS del 1956, i tartari di Crimea hanno dovuto attendere la *perestrojka* per poter far ritorno nella loro penisola. Si veda sul tema V.A. BERDINSKICH, *Specposelency. Političeskaja sšylka narodov v Sovetskoj Rossii*, Novoe Literaturnoe Obozrenie, Mosca, 2005, pp. 650-657.

<sup>14</sup> Si veda il comunicato diffuso dalla *Tass*, 9 giugno 1988.

forma radicale dell'economia. Egli ammise, inoltre, che *glasnost* e democratizzazione avevano messo a nudo problemi fino ad allora tenuti nascosti. Si espresse positivamente circa la riscoperta delle consapevolezze nazionali, ma mise in guardia dai pericoli del nazionalismo e criticò quanti intendevano sfruttare le nuove aperture per ridisegnare le frontiere e seminare discordie e inimicizie fra le nazioni.

Il dato più eclatante della Conferenza non fu però la pressoché unanime insistenza sui temi nazionali da parte di tutti i rappresentanti delle repubbliche, quanto che fossero proprio i segretari nazionali del Partito ad ergersi a nuovi paladini degli interessi nazionali. Il segretario del PCUS in Uzbekistan Islom Abdugʻanievič Karimov contestò il principio della monocultura cotonifera prevista nei piani quinquennali per la sua repubblica e lamentò l'alto numero di disoccupati. Absamat Masaliev, capo del partito kirghiso stigmatizzò le distorsioni della specializzazione, che avevano fortemente penalizzato la manodopera nazionale e il kazako Nazarbaev denunciò l'uso della sua repubblica come un gigantesco poligono atomico<sup>15</sup>. Il segretario del partito lettone Boris Pugo, in seguito Ministro degli Interni dell'omonima repubblica e uno dei protagonisti del golpe dell'agosto 1991, condannò il centralismo e l'immigrazione incontrollata in Lettonia e infranse un tabù assoluto, reclamando una revisione delle relazioni fra Mosca e le repubbliche nel contesto dello sviluppo di una "*federazione sovietica di stati socialisti sovrani*"<sup>16</sup>, un tema che si rivelerà poi centrale.

Gorbačëv reagì tentando di generalizzare e inquadrando il problema nazionale in una più ampia necessità di promuovere ulteriormente l'attivismo dei cittadini e un loro più incisivo coinvolgimento nella vita politica e di sancire una separazione fra Stato e partito. In quest'ottica propose la riforma del Soviet supremo e la creazione di un nuovo organo rappresentativo. Sarebbe stato il primo atto dello smantellamento formale dell'URSS ereditata da Stalin.

Fino a quel momento la Carta costituzionale aveva indicato come massimo organo del paese il Soviet supremo dell'URSS, un'assemblea bicamerale composta dal Soviet dell'Unione, eletto a suffragio universale da tutti i cittadini sovietici e con una rappresentatività di circa un deputato ogni trecentomila abitanti, e dal Soviet delle Nazionalità, ove sedevano rappresentanti di ogni nazionalità dell'Unione Sovietica. Di fatto non si trattava di una distinzione etnica vera e propria, ma tutto ciò ricalcava la divisione amministrativa dello Stato: 32 deputati per ciascuna repubblica sovietica<sup>17</sup>, 11 per le

<sup>15</sup> Cfr. B. NAHAYLO-V. SWOBODA, *op. cit.*, p. 413.

<sup>16</sup> Cfr. *Pravda*, 1 luglio 1988.

<sup>17</sup> Si veda G. BOFFA (a cura di), *La Nuova Costituzione Sovietica*, Editori Riuniti, Roma,

repubbliche autonome<sup>18</sup>, cinque per le regioni autonome<sup>19</sup> ed uno per ciascun distretto autonomo nazionale. Nonostante le resistenze, a dicembre furono approvati gli emendamenti alla Costituzione del 1977 e venne istituito il Congresso dei deputati del popolo dell'URSS, le cui prime elezioni furono fissate per il 26 marzo 1989. Al Congresso sarebbero stati eletti 2250 deputati, mentre il Soviet Supremo avrebbe visto una riduzione dei suoi membri a circa 500, eletti dal Congresso stesso.

Le elezioni, presentate come la più libera e plurale manifestazione di partecipazione ed espressione della volontà popolare, non diedero però i risultati attesi dalla dirigenza. Circa l'85% degli eletti erano iscritti al partito, ma in molti casi i segretari locali e diverse personalità appoggiate dal vertice erano state sconfitte, tra cui cinque membri del Comitato centrale e ben 35 segretari regionali. A Leningrado non erano risultati eletti né il segretario regionale né il comandante del distretto militare e lo stesso in molti collegi in Ucraina, negli Urali, in Estremo Oriente e nel Caucaso. Boris Eltsin, che aveva coraggiosamente optato per il collegio di Mosca anziché per la sicura Sverdlovsk, da cui proveniva, ottenne un travolgente 89%, sancendo un trionfale ritorno al potere dopo le dimissioni dal Politbjuro del 1987<sup>20</sup>. Tra gli eletti “in

---

1977. Come riportava l'art. 71 della Costituzione del 1977: Nell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche si sono unite: la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa, la Repubblica Socialista Sovietica Ucraina, la Repubblica Socialista Sovietica Bielorussa, la Repubblica Socialista Sovietica Uzbeca, la Repubblica Socialista Sovietica Kazaka, la Repubblica Socialista Sovietica Georgiana, la Repubblica Socialista Sovietica Azerbaigiana, la Repubblica Socialista Sovietica Lituana, la Repubblica Socialista Sovietica Moldava, la Repubblica Socialista Sovietica Lettone, la Repubblica Socialista Sovietica Kirghisa, la Repubblica Socialista Sovietica Tagica, la Repubblica Socialista Sovietica Armena, la Repubblica Socialista Sovietica Turkmena, la Repubblica Socialista Sovietica Estone.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Art. 85: Della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa fanno parte le Repubbliche Socialiste Sovietiche Autonome dei Baskiri, dei Buriati, del Dagestan, della Kabardino-Balkaria, dei Calmucchi, della Carelia, dei Komi, dei Mari, della Mordovia, dell'Ossetia settentrionale, della Tataria, di Tuva, degli Udmurti, della Ceceno-Inguscezia, dei Ciuvasci, della Jakuzia. Della Repubblica Socialista Sovietica Uzbeca fa parte la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma dei Kara-Kalpacchi. Della Repubblica Socialista Sovietica Georgiana fanno parte la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma dell'Abkhasia e la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma dell'Aggiaria. Della Repubblica Socialista Sovietica Azerbaigiana fa parte la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma del Nakhicevan.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Art. 87: Della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa fanno parte le regioni autonome della Adighezia, del Gorno-Altaj, degli Ebrei, dei Karaciaevo-Circassi, della Chacassia. Nella Repubblica Socialista Sovietica Georgiana è compresa la regione autonoma dell'Ossezia meridionale. Della Repubblica Socialista Sovietica Azerbaigiana fa parte la regione autonoma del Nagorni-Karabach. Della Repubblica Socialista Sovietica Tagika fa parte la regione autonoma di Gorni-Badakhscian.

<sup>20</sup> A seguito di un duro scontro con il potente Egor Kuzmič Ligačëv, membro del Politbjuro responsabile per le questioni ideologiche e segretario del Comitato centrale, e poi con lo stesso

opposizione alle indicazioni del partito”, anche il fisico Andrej Dmitrievič Sacharov, il giurista leningradese, poi sindaco della città, Anatolij Aleksandrovič Sobčak e la politologa Galina Vasil’evna Starovojtova. La situazione si mantenne più tranquilla nell’Asia centrale: in Kazakistan, per esempio, erano stati eletti tutti i segretari regionali e nel complesso l’atteggiamento verso Mosca si confermava di sostanziale fedeltà.

Gorbačëv presentò comunque le elezioni come una vittoria della *perestrojka* nonostante l’opposizione dei conservatori e i media nazionali esaltarono l’elemento partecipativo e la grande prevalenza di candidati iscritti al PCUS. Tuttavia le cose stavano molto diversamente. Con l’intento di favorire la libertà di espressione e di discussione, la *glasnost* aveva generato una situazione di “anarchia” e favorito coloro che ambivano più alla distruzione dell’URSS che alla sua ristrutturazione. Attraverso la diretta partecipazione alla vita istituzionale le ambizioni nazionali e antisovietiche furono di fatto legittimate e messe nella condizione di incidere direttamente sulla conduzione politica del paese come mai prima di allora.

Il Caucaso e gli stati baltici furono le polveriere della dissoluzione sovietica. Accanto alla questione armeno-azera del Nagorno-Karabach si aprì quella dei nazionalisti georgiani che iniziarono a parlare di indipendenza della Georgia dall’URSS, ma al contempo negavano recisamente la possibilità di una secessione delle repubbliche autonome dell’Ossezia meridionale e dell’Abkhazia che a loro volta invocavano l’ingresso nella RSFSR. All’inizio di aprile 1989 Tbilisi fu teatro di una grande manifestazione con slogan in favore dell’abolizione dello *status* di repubblica autonoma per l’Abkhazia e la punizione dei suoi abitanti, accusati di favorire la russificazione. La manifestazione fu condannata dal governo che denunciò disordini e provocazioni e, dopo il vano appello del Patriarca della Georgia Ilia II affinché i dimostranti si ritirassero, intervenne l’Armata Rossa causando una ventina di morti e oltre cento feriti fra i manifestanti<sup>21</sup>.

La tragica conclusione della protesta di Tbilisi provocò due conseguenze non irrilevanti per il destino dello Stato sovietico: per un verso, i georgiani si mobilitarono ancora più duramente in favore dell’indipendenza e, per l’altro, il trattamento riservato al generale Igor Nikolaevič Rodionov, comandante del Distretto militare Transcaucasico, che si vide addossata la piena responsabilità dell’accaduto e venne richiamato a Mosca all’Accademia Vorosilov, costituì un monito per tanti altri ufficiali sempre più diffidenti verso la diri-

---

Gorbačëv, accusato di non realizzare le riforme con sufficiente decisione, Eltsin fu duramente criticato e tacciato di immaturità politica e rimosso dalla carica di segretario del Partito di Mosca.

<sup>21</sup> Si veda sul punto A. ZVEREV, *Etničeskie konflikty na Kavkaze 1988-1994 g.*, in B. COPPIETERS (a cura di), *Spornye Granizy na Kavkaze*, Vub Press, Bruxelles, 1996, p. 7 ss.

genza politica, sospettata di voler fare dell'esercito il capro espiatorio dei propri fallimenti.

Ormai anche pubblicamente ufficiali e funzionari non nascondevano la loro frustrazione per l'atteggiamento praticamente inerte di Gorbačëv dinanzi alla disgregazione dello Stato<sup>22</sup>. Né lo sconforto risparmiava i collaboratori più stretti del Segretario generale: "I miti del passato si sgretolano, l'immagine del socialismo sbiadisce, l'ideologia non esiste più, l'impero-federazione va in frantumi, il partito è nel caos e non c'è alcuna nuova autorità capace di prenderne il posto"<sup>23</sup>, scriveva Anatolij Černjaev, consigliere politico del Segretario generale.

In questo clima di incertezza e apprensione, il 25 maggio 1989 il Congresso dei deputati del popolo tenne la sua prima seduta e il copione fu totalmente diverso dal solito. Anzitutto fu chiesto di osservare un minuto di silenzio per onorare i morti di Tbilisi, ma la vera rottura rispetto al passato fu l'iniziativa del Presidente della televisione di Stato il quale, ritenendo di agire conformemente allo spirito della *glasnost*, fece trasmettere in diretta le sedute, mostrando a tutto il paese scene in cui deputati enumeravano ogni sorta di scandali, malfunzionamenti e fallimenti del sistema, non risparmiando dure critiche perfino al KGB e a Gorbačëv. Questi riuscì comunque a mantenere una certa presa sul Congresso e a farsi eleggere Presidente del riformato Soviet supremo.

Quanti si convinsero di poter recuperare la vecchia *stabil'nost'* furono però amaramente disillusi poco dopo quando, il 29 giugno, nacque il Gruppo parlamentare Interregionale. Si aprì infatti un'accesa discussione fra i 316 deputati intervenuti, i quali si chiedevano se questa nuova formazione dovesse assumere le vesti di un'opposizione organizzata e quali ne fossero gli obiettivi prioritari<sup>24</sup>. La maggioranza si riconobbe entusiasticamente nella posizione espressa dallo storico Jurij Nikolaevič Afanas'ev, eletto in uno dei collegi della regione di Mosca, che attaccò violentemente Gorbačëv, definendolo un *leader* fallito e giudicando ridicola l'idea di un socialismo rinnovato. Egli concluse che il marxismo-leninismo era irriformabile e che la

---

<sup>22</sup> Solo due anni prima nessuno avrebbe osato criticare apertamente il Segretario generale, ma la desacralizzazione del partito realizzata da Gorbačëv aveva finito per ritorcersi anche contro di lui. Un fatto confermato da Tat'jana Zonova, impiegata presso il Comitato centrale alla fine degli anni Ottanta, che, in un colloquio con l'autore, ha ricordato con quanto stupore avesse sentito il vicesegretario (russo) del partito del Tatarstan criticare apertamente Gorbačëv durante la visita di una delegazione di comunisti italiani.

<sup>23</sup> Così A.S. ČERNJAEV, *Šest let s Gorbačëvym: po dnevnykovym zapisjam*, Progress, Mosca, 1993, p. 481.

<sup>24</sup> Cfr. M. URBAN-V. IGRUNOV-S. MITROKHIN, *The Rebirth of Politics in Russia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 162.

priorità era ottenere l'abrogazione dell'art. 6 della Costituzione che sanciva il monopolio del partito comunista<sup>25</sup>. Il Gruppo decise di eleggere un comitato direttivo di cinque membri: lo stesso Afanas'ev, Sacharov, Eltsin, l'economista e futuro sindaco di Mosca Gravril Charitonovič Popov e, per simboleggiare la volontà di riconoscere la sovranità delle repubbliche dell'Unione, l'estone Viktor Palm. Il 30 luglio il numero di membri era già salito a 388<sup>26</sup>. La fine dell'estate segnò inoltre il ritorno alla ribalta delle questioni nazionali, con le repubbliche baltiche che ricordarono la firma del patto Molotov-Ribbentrop con un'impressionante catena umana che unì le tre capitali e la nascita in Ucraina del *Ruch*<sup>27</sup> che indicò l'obiettivo dell'indipendenza.

Era chiaro che solo una riforma istituzionale avrebbe potuto evitare la frantumazione dell'Unione, ma l'agenda di Gorbačëv fu imprevedibilmente monopolizzata dalla crisi del socialismo nei paesi fratelli. Fra luglio e dicembre 1989 furono deposti il *leader* comunista polacco Wojciech Jaruzelski (26 luglio)<sup>28</sup>, quello ungherese Kàroli Gròsz (7 ottobre), il tedesco orientale Erich Honecker (18 ottobre), il bulgaro Todor Živkov (10 novembre), quello cecoslovacco Gustáv Husák (10 dicembre) e il romeno Nicolae Ceausescu (25 dicembre), quest'ultimo brutalmente assassinato insieme alla moglie.

Il mancato intervento di Mosca a sostegno dei regimi socialisti esteuropei, sia con il diretto intervento dell'esercito sovietico che con l'assenso alla repressione armata interna, ebbe due conseguenze. In primo luogo, approfondì la frattura fra l'ala più ortodossa e Gorbačëv, accusato, come già era avvenuto un anno prima per il rifiuto di corrispondere alle richieste di aiuto del Presidente afgano Najibullah<sup>29</sup>, di venir meno ai più elementari doveri

---

<sup>25</sup> Recitava il primo paragrafo dell'art. 6 della Costituzione dell'URSS: "Il Partito comunista dell'Unione Sovietica è la forza di guida e direzione della società sovietica, il nucleo del suo sistema politico, di tutte le organizzazioni statali e sociali". Cfr. G. BOFFA (a cura di), *La nuova Costituzione sovietica*, Editori Riuniti, Roma, 1977.

<sup>26</sup> Cfr. V.V. PRIBYLOVSKIJ, *Mežregional'naja deputatskaja grupa (mdg)*, in V.V. PRIBYLOVSKIJ-G.O. PAVLUSKIJ, *Slovar' opposicii: novye političeskie partii i organizacii Rossii*, Informacionnoe Aгенstvo Postfaktum, Mosca, 1991.

<sup>27</sup> Letteralmente "movimento".

<sup>28</sup> La data si riferisce alle dimissioni dalla segreteria del Partito Operaio Unificato Polacco. Jaruzelskij mantenne infatti la carica di Presidente della Polonia, assunta il 19 luglio 1989, fino al 22 dicembre 1990.

<sup>29</sup> Mohammad Najibullah aveva assunto la carica di Segretario generale del partito popolare democratico dei lavoratori dell'Afghanistan il 4 maggio 1986 e l'anno successivo era divenuto Presidente della Repubblica. Tuttavia, la decisione di Gorbačëv di procedere al ritiro dell'Armata Rossa dal paese, dove era entrata il 25 dicembre 1979, portò ad un inesorabile indebolimento delle autorità di Kabul. Con il rientro in URSS delle ultime unità sovietiche il 15 febbraio 1989, Najibullah e il suo governo si trovarono a dover affrontare da sole le numerose formazioni *mujahed-*

internazionalisti e di vanificare le conquiste della Grande Guerra Patriottica che avevano garantito all'Unione Sovietica una cintura di sicurezza a occidente. Secondariamente, l'inerzia del Cremlino convinse i movimenti nazionali che la forza non sarebbe stata usata neanche contro di loro.

Il primo focolaio a riaccendersi fu quello del Caucaso. Si registrarono violenti scontri sia per il Nagorno-Karabach, con campagne antiarmene in molte regioni dell'Azerbaigian, cui gli armeni risposero attaccando gli azeri ancora residenti nella loro repubblica, sia con l'invasione dell'Ossezia e dell'Abkhazia da parte della Georgia. La situazione precipitò il 13 gennaio 1990 quando il centro di Baku fu occupato da nazionalisti azeri che organizzarono un vero e proprio pogrom ai danni dei residenti armeni che si prolungò fino al 20 gennaio e richiese l'intervento dell'esercito sovietico. L'11 marzo il parlamento lituano cambiò il nome della RSS Lituana in Repubblica Lituana e proclamò l'indipendenza, seguita dall'Estonia il 30 gennaio, dalla Lettonia il 4 maggio e dalla Georgia il 26 dello stesso mese.

Di fronte alla drammaticità della vicenda caucasica e all'indomito atteggiamento dei baltici, anche in Russia si insinuò il dubbio che il mantenimento della struttura federale fosse diventato un fardello sempre più pesante da portare. Fu in questo contesto di grande precarietà che Gorbačëv procedette alla seconda fondamentale modifica costituzionale dopo l'istituzione del Congresso con la creazione della carica di Presidente dell'URSS. Fino a quel momento la figura di capo dello Stato era coincisa con quella del Presidente del Soviet supremo, benché il potere effettivo fosse concentrato nelle mani del Segretario generale del Partito<sup>30</sup>. Il primo Presidente sarebbe stato eletto dal Congresso, di cui avrebbe assunto contemporaneamente la guida, mentre per il futuro era prevista l'elezione popolare. In questa ricerca di legittimazione popolare si può leggere l'estremo tentativo di Gorbačëv di mettersi al riparo da possibili complotti, senza però considerare che questo

---

*din* armate e sostenute da Stati Uniti, Pakistan e monarchie del Golfo. La scelta di Gorbačëv fu contestata da una parte del PCUS che la lesse come un tradimento dell'internazionalismo proletario e un indebolimento della posizione internazionale del paese. Successivamente Najibullah si ritrovò del tutto abbandonato dalla nuova dirigenza del Cremlino, che anzi lo accusò di estremismo e di essere di ostacolo alla pacificazione dell'Afghanistan. Nel gennaio 1992 Mosca interruppe le forniture militari e il 18 marzo Najibullah rassegnò le dimissioni. Visse rifugiato nella missione ONU di Kabul fino al 27 settembre 1996, quando i talebani conquistarono la città e, dopo averlo catturato, lo assassinarono. Sul tema si vedano, tra gli altri, V.N. PLASTUN-V.V. ANDRIANOV, *Nadžibulla. Afganistan v tiskach geopolitiki*, Russkij biografičeskij institut – Agenstvo "Sokrat", Mosca, 1998 e H. EMADI, *Dynamics of Political Development in Afghanistan*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, pp. 123 ss. e 186-188.

<sup>30</sup> Anche questa distinzione era venuta meno da quando, nel 1977, Brežnev cumulò le due cariche e tale concentrazione fu mantenuta anche dai suoi successori, fino alla nomina dell'ex Ministro degli Esteri Andrej Andreevič Gromyko nel 1985.

avrebbe aperto le porte all'istituzione di presidenze repubblicane, come peraltro richiesto in più occasioni da Eltsin.

Gorbačëv fu eletto Presidente il 15 marzo, ma, pur in assenza di altri candidati, ottenne solo il 60% delle preferenze e comunque al prezzo di compromessi sia con i democratici, che ottennero l'abolizione dell'art. 6 della Costituzione<sup>31</sup>, sia con i conservatori, che ottennero l'elezione del giurista conservatore Anatolij Ivanovič Luk'janov alla carica di Presidente del Soviet supremo. A questo punto il neoeletto Presidente dell'URSS pensò di potersi dedicare alla costruzione di un nuovo stato federale, un'unione riformata, ma salvaguardata quanto a confini, autorità e ruolo internazionale.

### 3. La caduta dell'URSS e la nascita della CSI

La strada verso un nuovo trattato federale fu però sbarrata da un serio ostacolo nella persona di Boris Eltsin. Sconfiggendo per 535 voti contro 467 il candidato del Cemplino Aleksandr Vladimirovič Vlasov, Eltsin fu eletto Presidente della RSFSR il 29 maggio. Lo slogan del neoeletto era all'insegna di una maggiore sovranità per la Russia e ad appena due settimane dalla vittoria egli fece approvare dal Congresso della RSFSR<sup>32</sup> una dichiarazione che sanciva la prevalenza della legislazione russa su quella sovietica, la separazione fra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, la parità di diritti per tutti i cittadini, partiti politici e organizzazioni sociali, l'esigenza di espandere significativamente i diritti delle repubbliche autonome, regioni, distretti e territori della Russia<sup>33</sup>.

Questa dichiarazione complicò enormemente i piani di Gorbačëv poiché generò un effetto domino in tutte le altre repubbliche che una dopo l'altra formularono analoghe dichiarazioni di sovranità: la RSS Uzbecka il 20 giugno, la moldava il 23 giugno, l'ucraina il 16 luglio, la bielorusa il 27 luglio, quella turkmena il 22 agosto, l'armena e la tagika il 24 agosto, quella kazaka

---

<sup>31</sup> Nella seduta del 14 marzo 1990 il Congresso approvò la legge 1390-I che riformulava l'art. 6 come segue: "Il Partito comunista dell'Unione Sovietica, gli altri partiti politici, nonché le organizzazioni sindacali, giovanili e pubbliche in genere ed i movimenti di massa, attraverso i propri rappresentanti eletti nei Consigli dei deputati del popolo e attraverso altre forme, partecipano all'elaborazione della politica dello Stato Sovietico e alla gestione degli affari statali e pubblici". Il testo della legge è disponibile sul sito <http://constitution.garant.ru/history/ussr-RSFSR/1977/zakony/185465/>, 7 aprile 2016.

<sup>32</sup> Il Congresso dei deputati del popolo della Repubblica Socialista Federativa Sovietica Russa era stato istituito il 27 ottobre 1989 e le elezioni si erano svolte il 4 marzo 1990.

<sup>33</sup> Si veda *Deklaracija o gosudarstvennom suverenitete Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialističeskoj Respubliki*, Vedomosti SND i VS RSFSR, 1990, n. 2, p. 22.