

Human Security

N. 08

Dicembre 2018

Dimensioni e prospettive
dei conflitti contemporanei

UE-Russia: quale futuro?

di **Irina Busygina**

Le relazioni fra Russia e Unione Europea sembrano essere in una crisi profonda. Iniziate all'insegna di speranze, ambizioni ed entusiasmo negli anni Novanta, esse sono oggi associate a grandi delusioni. A partire dal crollo dell'Unione Sovietica, 27 anni fa, la Russia non ha mai intrattenuto relazioni veramente stabili con l'UE, nonostante la loro vicinanza geografica e l'interdipendenza economica che "condannano" entrambe le parti alla cooperazione. Perché ciò è accaduto così rapidamente e in modo quasi irreversibile, almeno a breve e medio termine?

Negli anni Novanta, l'irreversibilità dei cambiamenti politici in Russia è stata sopravvalutata, mentre i rischi associati all'ascesa di un nuovo autoritarismo post-sovietico non sono stati presi abbastanza sul serio dagli attori occidentali, compresa l'UE. L'UE ha infatti ripetutamente cercato di estendere la sua sfera di influenza in Russia, promuovendo la democratizzazione del paese, nonché i valori dei diritti umani e dello stato di diritto. Questi sforzi, chiaramente,

non sono stati ricompensati: l'UE non è riuscita a facilitare un miglioramento della *governance* in Russia, mentre i pochi progetti che hanno ottenuto un certo successo risultano in gran parte invisibili considerando le dimensioni del paese e del suo territorio. I mezzi e gli strumenti disponibili erano semplicemente troppo deboli per avere l'effetto desiderato sulla Russia e, a quel tempo, i leader europei non hanno mai considerato la necessità di metodi di coercizione più incisivi. L'UE era riluttante a punire il governo di Boris Yeltsin quando ha oltrepassato i limiti e i leader europei hanno ritenuto che il solo evitare la costituzione di una nuova Unione Sovietica sarebbe stato sufficiente a garantire la transizione della Russia in senso democratico. Così, un approccio basato sul "wishful thinking" ha prevalso su quello basato sulla realtà.

Ciò che è addirittura peggio, però, è che l'approccio spiccatamente "pratico" perseguito dai governi nazionali di alcuni stati membri dell'UE nei confronti della Russia ha incoraggiato la leadership russa a dare priorità alle relazioni bilaterali con i singoli stati piuttosto che a quelle con l'UE come entità unica, minando anche i limitati successi di cui l'UE ha inizialmente goduto.

L'ultimo importante passo avanti nello sviluppo delle relazioni fra Russia e UE è avvenuto nel 2003 quando è stato concordato un partenariato strategico, inaugurando così un nuovo formato per i rapporti reciproci. Entrambe le parti hanno sottoscritto una serie di impegni che, tuttavia, sono rimasti in gran parte solo sulla carta e che

I recenti avvenimenti del Mar d'Azov e il rapido approssimarsi delle elezioni ucraine hanno nuovamente portato sotto gli occhi del mondo non solo la regione del Donbass, ma tutta l'area un tempo sottoposta all'influenza sovietica. Se nel solo conflitto ucraino si contano oltre diecimila morti dal 2014 a oggi, le tensioni tra le diverse identità politiche rimangono altissime e le dinamiche geopolitiche quanto meno rischiose.

Lottavo numero di **Human Security** volge così lo sguardo a est, concentrandosi su una delle aree di conflitto più discusse e tormentate degli ultimi decenni. Dalla penisola balcanica alle cime caucasiche, la dimensione della sicurezza pone interrogativi cronici ed eterogenei, che dalla scena internazionale si estendono a quella locale, diventando fonte di preoccupazione quotidiana.

Oggi come trent'anni fa, la chiave di volta della regione risiede a Mosca. Se il crollo dell'Unione Sovietica aveva lasciato un improvviso vuoto di potere, dall'altra parte della "cortina di ferro" le risorse politiche e strategiche per imprimere un'accelerazione decisa al processo di democratizzazione dell'ex blocco sovietico sono state – e sembrano essere tutt'ora – insufficienti. In questo quadro, Irina Busygina, docente presso la Higher School of Economics di San Pietroburgo, evidenzia il fallimento della strategia temporeggiatrice dell'**Unione Europea**: le grandi speranze democratiche degli anni Novanta si sono oggi scontrate con la *realpolitik* e i modi autoritari del Cremlino, sempre meno disposto a tollerare intrusioni in quelle che considera aree di esclusiva influenza russa.

Al contempo, le relazioni politiche appaiono fortemente compromesse dalla paralisi nel processo di pace in **Ucraina**; il conflitto iniziato nel 2014, infatti, ha trovato nel febbraio 2015 un equilibrio tutt'altro che stabile. Analizzando i tre pilastri degli accordi di Minsk, Giulio Benedetti, studente presso la Higher School of Economics di San Pietroburgo, sottolinea lo stallo nel rispetto dei termini di pace, con i separatisti reticenti a sottomettersi nuovamente al controllo di Kiev che, dal canto suo, non sembra intenzionata a garantire quegli ampi margini di autonomia costituzionale che erano stati invece determinanti per il raggiungimento del cessate il fuoco. Il malcontento della popolazione e le difficoltà economiche, d'altra parte, creano un clima politico che, a pochi mesi dalle elezioni presidenziali, appare pericoloso.

Il disegno strategico di Mosca, al contrario, risulta saldo e coerente. Negli ultimi vent'anni Putin ha coagulato un ampio consenso intorno al suo disegno di restaurazione della **Russia quale potenza protagonista** dello scenario internazionale. Gabriele Natalizia, docente e ricercatore presso la Link Campus University, evidenzia come il presidente russo abbia intradato la propria linea politica su due binari che corrono in direzione opposta all'approccio multilivello e consensuale dell'Unione Europea: l'accentramento autoritario in reazione alle spinte autonomiste e il ripristino di una zona d'influenza politica esclusiva. Se i metodi di Mosca hanno suscitato forti impressioni nell'opinione occidentale, a Stati Uniti e Unione Europea è mancata però la determinazione politica a supportare alleati geograficamente remoti, come evidenziato dal conflitto georgiano del 2008.

Proprio il **Caucaso** appare come uno dei contesti dove le tensioni regionali risultano maggiormente esplosive. In un territorio punteggiato dalle rivendicazioni identitarie – nota Marco Valigi, docente e ricercatore presso l'Università di Bologna – la svolta verso un maggior interventismo della nuova amministrazione Trump rischia di sconvolgere i fragili equilibri attuali, rendendo nuovamente possibili i conflitti per procura, o *proxy war*.

Il carattere identitario del conflitto, d'altronde, resta pericolosamente vivo anche nei Balcani e soprattutto in **Kosovo** dove, a quasi vent'anni dalla fine della guerra, il processo distensivo tra la popolazione serba e quella kosovara resta difficile. Prendendo in considerazione l'enclave serba di Velika Hoča, Francesco Trupia, dottorando presso la Sofia University St Kliment Ohridski e collaboratore per il Forum for Global Change, sottolinea come la dimensione locale e la sfera del quotidiano, spesso trascurate dalle analisi *top-down*, rappresentino nuove sfide e opportunità per comprendere le relazioni tra Serbia e Kosovo.

Proprio la popolazione locale ritrova centralità nel quadro della **missione OSCE in Kosovo** (OMiK). William Brame, Lead Advisor presso EUAM, e Giuseppe Lettieri, membro del Department of Security and Public Safety dell'OSCE al momento della stesura dell'articolo, concludono questo numero di **Human Security** evidenziando i risultati del processo di riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform*, SSR) nell'area di Ferizaj-Uroševac. Ponendo al centro della formazione delle forze di polizia il rapporto con le vittime di violenza, il progetto pilota "Confidence and Satisfaction in the Kosovo Police" ha aumentato la fiducia dei cittadini rispetto alle forze di polizia e, di conseguenza, contribuito a una rinnovata legittimità delle istituzioni locali, determinante per la riuscita dell'intera missione di pace e per la stabilità del paese.



Human Security è sostenuto da:



International Affairs

non hanno mai raggiunto un livello di cooperazione tale da poter essere definito un vero e proprio partenariato a livello *strategico*.

In Russia, il presidente Putin si è impegnato con grande dedizione alla costruzione del suo "grande stato russo", mentre l'UE si è concentrata prevalentemente sul suo allargamento e sui suoi problemi interni. Sia in Russia che nell'UE, i politici si sono affidati alle continue tensioni esterne per generare maggiore consenso interno e attuare trasformazioni nei rispettivi sistemi politici. Allo stesso tempo, gli scambi commerciali tra la Russia e l'UE hanno vissuto un periodo di crescita, per la soddisfazione di entrambe le parti.

In effetti, le relazioni tra la Russia e l'UE nel periodo 2000-2014 si basavano sulla separazione tra politica ed economia – divario che, nel corso degli ultimi anni è aumentato. La crisi politica ucraina del 2014 – e cioè l'annessione della Crimea da parte della Russia e il sostegno della Russia agli insorti dell'Ucraina orientale – ha bruscamente compromesso lo *status quo* esistente, lanciando segnali importanti tanto alla Russia quanto all'UE.

Innanzitutto, la crisi ucraina ha dimostrato che Russia e UE hanno posizioni fondamentalmente divergenti in

merito all'ordine internazionale, a partire dall'Europa stessa. Mosca vede un mondo multipolare nelle mani di pochi attori potenti che orchestrano il sistema internazionale godendo di libertà d'azione incondizionata nelle rispettive sfere di influenza. È a partire da quest'ottica che Mosca ha cercato di basare i suoi rapporti con la Georgia, l'Ucraina e gli altri stati post-sovietici, dando assoluta priorità alle relazioni bilaterali. Al contrario, l'UE privilegia le relazioni multilaterali e rappresenta quindi di default una sfida all'approccio russo, compromettendone la capacità di agire liberamente – questione che rimane di vitale importanza per il Cremlino. La crisi ucraina ha anche dimostrato che le differenze di vedute rispetto all'ordine internazionale hanno sovrastato il fattore di interdipendenza economica e quindi minato la convinzione secondo cui tale interdipendenza servisse da barriera naturale all'eventuale disgregazione delle relazioni tra Russia e UE.

In secondo luogo, la crisi ha dimostrato che la regione del cosiddetto "*common neighbourhood*" (che comprende gli stati post-sovietici situati tra la Russia e l'UE) è e rimarrà una zona di profonde tensioni e conflitti tra le grandi potenze europee. I paesi che si trovano in quest'area geografica e politica dipendono molto dal carattere delle relazioni tra Russia e UE, mentre lo stato



Il primo ministro del Lussemburgo Juncker e il presidente Putin nel 2012.

Fonte: kremlin.ru

attuale di tali relazioni presuppone che gli stati del *common neighbourhood* abbiano solamente una scelta binaria a loro disposizione: essere a favore della Russia o a favore dell'UE. Russia e UE hanno agende e interessi molto diversi in merito. L'UE indirizza i suoi sforzi verso una progressiva europeizzazione di questi stati attraverso riforme economiche e politiche, mentre l'approccio russo è quello di mantenere i paesi nella sua orbita attraverso un complesso sistema di ricompense e punizioni.

Direttore

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

Comitato di redazione

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

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

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

Charles Geisler, *Cornell University*

Giampiero Giacomello, *Università di Bologna*

Roger MacGinty, *University of Manchester*

Neil Melvin, *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*

Helen Nambalirwa, *Makerere University*

Francesco Strazzari, *Sant'Anna, Pisa*

Autori

Irina Busygina, *docente e ricercatrice, Higher School of Economics Saint Petersburg*

Giulio Benedetti, *studente, Higher School of Economics Saint Petersburg*

Gabriele Natalizia, *docente e ricercatore, Link Campus University*

Marco Valigi, *docente e ricercatore, Alma Mater Studiorum, Università di Bologna*

Francesco Trupia, *dottorando, Sofia University St Kliment Ohridski; collaboratore, Forum for Global Change*

William Brame, *Lead Advisor on Community Policing, EUAM*

Giuseppe Lettieri, *trainee, Department of Security and Public Safety, OSCE*

humansecurity@twai.it



UE-Russia
summit a Bruxelles,
nel 2014.

Fonte: kremlin.ru

In terzo luogo, la crisi e ancor più il corso degli eventi hanno rivelato la profonda differenza tra UE e Russia per quanto riguarda il rapporto fra politica estera e politica interna. Per l'UE la politica estera si è sempre sviluppata in un certo qual modo all'ombra della dimensione interna. È stata infatti la politica interna – e in particolare modo le politiche economiche e monetarie – e non la politica estera e di sicurezza comune a misurare il successo del progetto di integrazione europea. In Russia, invece, è la politica estera (e non quella interna) a confermare all'opinione pubblica i successi dello stato russo come "grande potenza" ed è quindi la politica estera a rappresentare per la leadership russa lo strumento principale di stabilizzazione e consolidamento del regime.

Dopo la crisi ucraina del 2014, entrambe le parti si sono affidate a strategie più coercitive, come le sanzioni economiche tutt'ora esistenti. Gli

esperti non sono sicuri dell'efficacia delle sanzioni diplomatiche ed economiche dell'UE contro la Russia. Tuttavia, la valutazione dell'efficacia di uno strumento politico dipende in larga misura dalle aspettative. Perciò, se ci si aspetta che il regime sanzionatorio porti a cambiamenti di regime politico in Russia nella direzione desiderata, la loro efficacia è con tutta probabilità nulla. Se invece ci si aspetta che le sanzioni possano frenare la Russia dall'intraprendere azioni esterne aggressive e influenzare la reputazione che la Russia ha nel mondo, allora l'efficacia potenziale (strategica e a lungo termine) della politica di sanzioni può essere considerata molto maggiore.

Nel complesso, Russia e UE sembrano oggi più distanti che mai e non c'è motivo di aspettarsi cambiamenti rapidi e drastici nei prossimi anni. La speranza che la Russia e l'UE giungano a un accordo su come beneficiare mutualmente di relazioni solide è estremamente scarsa.

Nella difficile situazione attuale, le differenze tra UE e Russia sono particolarmente evidenti. E mentre l'UE si interroga su come costruire (e se non sviluppare, almeno mantenere) le relazioni con la Russia sotto le restrizioni imposte dalle sanzioni, da queste preoccupazioni sono nati cinque principi guida per la politica europea nei confronti della Russia, presentati dall'EU External Action Service a marzo 2016. Questi principi ben descrivono il limitato margine di manovra in quanto comprendono la richiesta di piena attuazione degli accordi di Minsk, il rafforzamento delle relazioni con i partner orientali dell'UE e con gli altri paesi vicini, il rafforzamento delle capacità dell'UE di contrastare alle minacce russe (incluse quelle ibride), la necessità di un impegno selettivo con la Russia e la volontà dell'UE di sostene-

re la società civile russa e di ampliare i contatti interpersonali. Ovviamente, risulta estremamente difficile (se non addirittura impossibile) seguire questi principi e contemporaneamente far progredire le relazioni almeno un po'. Ciononostante, è apprezzabile il tentativo europeo di sviluppare un approccio comune alla Russia, anche se di dubbia efficacia. Per quanto riguarda la Russia, invece, è da notare la totale assenza di forti incentivi per migliorare le relazioni con l'UE. Come già accennato, la retorica secondo cui le azioni europee immancabilmente danneggiano la Russia, non serve solo a intrattenere l'opinione pubblica interna del paese, ma rappresenta un'importante fonte di legittimazione per il regime politico russo. L'attuale leadership russa conta molto sul fatto che i problemi interni dell'UE aumenteranno in futuro e che la solidarietà fra i suoi membri diminuirà di conseguenza. Inoltre, l'inasprirsi delle tensioni tra UE e Stati Uniti porterà a un ulteriore indebolimento progressivo dell'Europa e, quindi, il problema delle relazioni con l'UE si risolverà da solo.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Busygina, I. (2017) *Russia-EU Relations and the Common Neighborhood: Coercion vs. authority*. Routledge.

Racz, A. e Raik, K. (2018) "EU-Russia Relations in the New Putin Era", *International Centre for Defense and Security*. Disponibile su: <https://icds.ee/eu-russia-relations-in-the-new-putin-era-2/>.

Smeets, M. (2018) "Can economic sanctions be effective?", *Staff Working Papers*, World Trade Organization. Disponibile su: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf.

Economia e identità nel Donbass.

di **Giulio Benedetti**

Senza l'assistenza che la Russia assicura ai separatisti, la guerra nel Donbass non potrebbe continuare, né ci potrebbe essere il sostegno russo se i separatisti non fossero in grado di raccogliere un qualche tipo di supporto tra la popolazione. Durante il processo di risoluzione del conflitto sarà cruciale indagare le motivazioni che sono alla base del supporto – o dell'acquiescenza – dei locali nei confronti dei separatisti. Finora, posto il ruolo decisivo giocato da Mosca nel rendere fattibile l'opzione separatista durante le prime fasi del conflitto, la questione è stata affrontata in due modi: le ostilità sono state interpretate come mosse da ragioni economiche, oppure come uno scontro di identità collettive.

L'economia sembra offrire un buon numero di ragioni affidabili per interpretare le attitudini delle élite locali e della popolazione verso l'opzione separatista, per tre motivi. Primo, la scintilla che ha fatto scoppiare EuroMaidan e che ha infine portato alla cacciata dell'ex presidente Viktor Yanukovich è stata la scel-

ta tra due trattati di libero commercio: quello con l'Unione Europa e quello con la comunità economica guidata dalla Russia. Ciò ha reso incerto il ruolo dell'economia del Donbass nei confronti del resto del paese; la regione è infatti una zona pesantemente industrializzata che produce primariamente carbone e acciaio, beni ampiamente commerciati con la Russia che avrebbero difficilmente trovato sbocco nel mercato europeo. Questa situazione potrebbe aver fornito una ragione generale per la mobilitazione, in un contesto le cui condizioni strutturali già consentivano in quelle settimane la fattibilità di una ribellione nella regione.

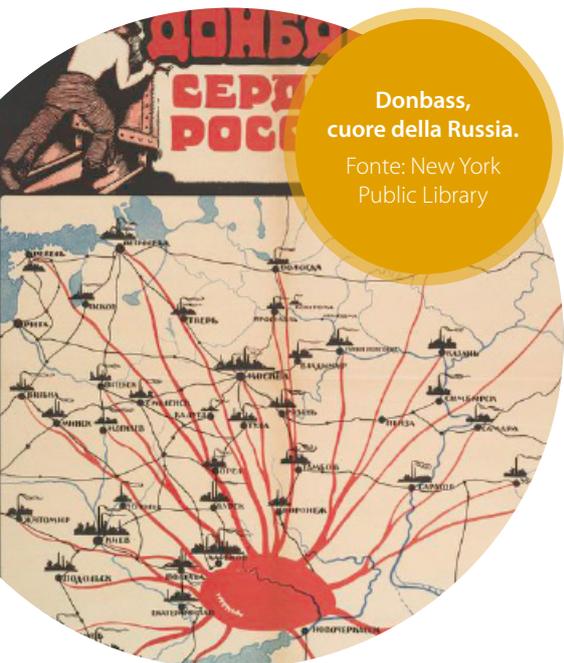
Un contesto favorevole è però condizione necessaria ma non sufficiente per il successo di un'insurrezione: il coinvolgimento attivo delle élite – o almeno di parte di esse – è indispensabile. Questo ruolo sembra in effetti essere stato giocato dagli oligarchi locali e dai quadri del Partito delle Regioni, la formazione dell'ex presidente che andava in quei giorni dissolvendosi. L'economia sembra di nuovo presentarsi come una buona chiave di lettura: la macchina politica che governava il Donbass e che era riuscita a eleggere il proprio candidato a presidente dell'intero paese era basata infatti sulla stretta relazione tra i quadri politici locali, i proprietari e i manager delle industrie della regione. Nelle prime settimane dopo la cacciata dell'ex presidente, infatti, sembra che gli oligarchi locali abbiano fornito risorse ai ribelli nel tentativo di sostenere la propria forza negoziale nei confronti sia di Kiev che di Mosca, con l'obiettivo finale di proteggere i propri interessi economici in un contesto sempre più incerto.

L'economia sembra poi aver giocato un ruolo nello sviluppo delle attitudini della popolazione nella regione. Preoccupazioni di carattere economico appaiono insistentemente nei sondaggi condotti nell'area nelle settimane successive al successo di EuroMaidan; inoltre, il supporto all'idea di un'unione doganale con la Russia è risultato consistentemente maggiore che nelle contigue regioni russofone. È stato anche

notato come le località dove l'attività dei separatisti è stata più intensa corrispondano alla distribuzione dei lavoratori impiegati nelle industrie che costituiscono tuttora la spina dorsale dell'economia della regione, vale a dire in particolare minatori e operai.

Una spiegazione economica della crisi sembrerebbe perciò esaustiva, ma uno sguardo più attento rivela alcune criticità. L'economia difficilmente può spiegare la logica dietro le azioni di Mosca o Kiev, ossia i due attori che forniscono le armi per condurre materialmente la guerra. Inoltre, le élite regionali che sono emerse per guidare le due entità ribelli non sono, come una spiegazione interamente basata sull'economia implicherebbe, una nuova coorte di leader legati alla gestione economica, ma si tratta al contrario dei membri di formazioni politiche identitarie, un tempo emarginate nella politica locale. Infine, sembra difficile indicare l'economia come principale ragione del supporto popolare non solo a causa delle magre condizioni materiali nelle quali la regione è stata ridotta dalla guerra, ma anche per via della consistente assenza di temi economici nella propaganda delle entità ribelli.

Una seconda potente chiave di lettura è quella identitaria. La guerra è esplosa in un momento di forte polarizzazione del dibattito pubblico lungo la contrapposizione Est-Ovest. La folla che è scesa in strada lo ha fatto inizialmente per impedire al proprio presidente di ri-orientare il paese verso la Russia e abbandonare il dialogo verso l'UE – non un evento isolato, ma il culmine di una lunga stagione politica iniziata con lo sfaldamento dell'Unione Sovietica. In assenza di ulteriori riforme dopo l'iniziale corsa allo smantellamento dell'economia pianificata, l'identità etnolinguistica è diventata nell'ultimo quarto di secolo uno strumento importante per raccogliere supporto politico: attori politici dell'intero arco parlamentare hanno incessantemente fomentato la parte orientale del paese contro quella occidentale, gli ucrainofoni contro i russofoni.





Un comandante separatista durante la battaglia per l'aeroporto di Donetsk nel 2014.

Fonte: Petr Shelomovskiy

Per questa ragione allo scoppio della crisi molti media e commentatori si sono richiamati alla composizione etnolinguistica delle regioni per descrivere il supporto politico atteso nei confronti del nuovo governo oppure del presidente detronizzato e dei suoi alleati russi. Questo argomento mostra una forza considerevole anche quando tolto dal contesto dai ritmi spesso frenetici della cronaca giornalistica. A livello nazionale, l'identità etnolinguistica si è mostrata più volte un fattore affidabile per predire il comportamento elettorale degli intervistati – e infatti le regioni dove l'intervento russo ha avuto luogo sono anche quelle nelle quali l'uso della lingua russa è più diffuso. Avvicinandoci al Donbass, la revoca dello status di lingua ufficiale a livello regionale nei confronti del russo, decisa dal parlamento subito dopo la caduta di Yanukovich, sembra sia stato un tema ricorrente nei comizi che si sono susseguiti nell'est del paese in quelle convulse settimane, malgrado il provvedimento sia stato poi rapidamente abrogato. I sondaggi condotti nella regione mostrano anche come coloro che si dichiaravano più solidali con le ragioni dei separatisti fossero anche più spesso inclini a dichiararsi russi o di identità mista, piuttosto che ucraini.

Tuttavia, un esame più attento può di nuovo rivelare una realtà molto meno

uniforme di quanto suggerito da questa argomentazione. Il conflitto aperto si è infatti verificato solo in una minoranza di regioni russofone, mentre i nazionalisti ucraini, che con più foga avanzano una politica basata sull'identità, restano anch'essi una minoranza nello schieramento di Kiev. Inoltre, la scelta binaria tra identità russa e identità ucraina può difficilmente spiegare in modo esaustivo il Donbass, dove l'identità è stata spesso intesa in peculiari termini regionali e la cui comunità di espatriati a Mosca era, già molto tempo prima della guerra, separata sia dalla comunità ucraina che dalla più ampia popolazione russa. Questa differenza può essere ancora riscontrata nelle tendenze attuali concernenti l'identità, che sembrano avere un percorso proprio, autonomo dal resto del paese, anche per quanto riguarda le aree occupate dall'esercito governativo. Infine, le istanze politiche legate alla preservazione del linguaggio e identità russi sembrano avere giocato un ruolo minoritario nei sentimenti della popolazione dell'Ucraina orientale all'epoca dell'insurrezione, quando il 74% degli intervistati rispondeva negativamente alla domanda "ritieni che i cittadini russofoni siano sotto pressione a causa della loro lingua?".

Il conflitto nel Donbass si avvia a essere il maggiore dei "conflitti congelati" che punteggiano la regione post-sovietica, sintomo di un'incertezza più ampia che i popoli di questa parte del mondo si trovano ad affrontare. Per inquadrare questo problema è necessario impiegare congiuntamente gli strumenti dell'identità e dell'economia.

A metà strada tra le industrie della penisola europea e le steppe dell'Asia, le popolazioni di quello che fu l'impero russo hanno a lungo dibattuto quale fosse la strada migliore verso la modernizzazione e il benessere collettivo. All'alba del secolo scorso, l'Unione Sovietica si era imposta come una soluzione efficace per risolvere, o evadere, la questione: anziché importare ricette create altrove, oppure chiudersi nella tradizione, i bolscevichi indicarono una nuova via, che sostennero essere ancora più avanzata della modernizzazione occidentale. Svanita infine questa opzione, l'antico dilemma si è riproposto

sotto nuove spoglie. La scelta che è stata posta all'Ucraina al termine del 2013 non riguardava nei fatti solo due diversi trattati commerciali, ma due approcci differenti al futuro del paese: da un lato, l'economia liberale e la *rule of law*, che hanno raccolto l'entusiasmo della società civile delle regioni occidentali ma che sarebbero state esiziali per l'economia del Donbass; dall'altro lato, una proposta ancora poco chiara nella sua dimensione economica, ma con distinti tratti autoritari: un'opzione per le élite orientali, una minaccia esistenziale sia per i nazionalisti ucraini che per i liberali.

Gli accordi di Minsk sono stati formulati con lo scopo di reintegrare la regione ribelle nello stato ucraino. È un processo che si preannuncia lungo, durante il quale sarà cruciale il posizionamento del Donbass nei confronti dei propri vicini in termini sia economici che identitari. L'allineamento di queste condizioni sarà determinato tuttavia dalla risposta politica che i diversi attori forniranno alla stessa domanda: quale percorso seguire verso modernizzazione economica e prosperità politica?

PER SAPERNE DI PIÙ:

Benedetti, G. (2018) "Minsk Agreements: a difficult solution for Ukraine", *T.note* n. 68, T.wai. Disponibile su: <https://www.twai.it/magazines/minsk-agreements-a-difficult-solution-for-ukraine/>.

Giuliano, E. (2018) "Who supported separatism in Donbas? Ethnicity and popular opinion at the start of the Ukraine crisis", *Post-Soviet Affairs*, pp. 158-178. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1447769>.

Wilson, A. (2016) "The Donbas in 2014: Explaining Civil Conflict Perhaps, but not Civil War", *Europe-Asia Studies*, 68:4, pp. 631-652. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/0968136.2016.1176994>.

Kudelia, S. (2018) "Cable No. 35: Institutional Paths to Ending the Donbas Conflict". Wilson Centre, August 2018. Disponibile su: <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-35-institutional-paths-to-ending-the-donbas-conflict>.

Arrestare la democrazia? La sfida russa alla leadership americana nel Caucaso meridionale.

di **Gabriele Natalizia**

L'élite russa che si è coagulata intorno a Vladimir Putin ha giustificato la sua ascesa e, successivamente, il consolidamento del suo potere in funzione di un obiettivo minimo da conseguire: il riconoscimento internazionale dello status di grande potenza della Federazione Russa. Dalla prospettiva del Cremlino, le potenze occidentali avrebbero negato tale ruolo alla Russia a partire dagli anni Novanta, come drammaticamente evidenziato dalla doppia "umiliazione" del 1999 con il primo allargamento a est della NATO e la missione *Allied Force* contro la Jugoslavia.

La strada da percorrere verso la meta prefissata è stata segnata da almeno due tappe intermedie. La prima è stata la necessità di porre fine al fenomeno della *smuta* (discordia, agitazione), con cui generalmente vengono definite quelle fasi ricorrenti nella storia russa che risultano contraddistinte dalle "ingerenze straniere". Oggi l'establishment russo interpreta gli anni di Boris El'cin come un periodo in cui si è materializzata una situazione non dissimile da quella vissuta sotto il giogo dei tataro-mongoli (1237-1480), durante il "periodo dei torbidi" (1598-1613) e, infine, con la prima fase della Rivoluzione d'ottobre (1917-1922). Come già avvenuto in passato, per frenare le derive anarchiche di un territorio sterminato e attraversato da profonde spaccature fra centro e periferia si è scelto di accentrare progressivamente il potere. A partire dal 2004, tuttavia, Freedom House ha giudicato questo processo alla stregua di una vera e propria involuzione autoritaria.

La seconda tappa verso il ritorno della Russia alla "grandezza" è il ripri-

stino, tuttora in corso, di una sua zona d'influenza esclusiva. Questa è stata fatta corrispondere ai territori un tempo appartenuti all'Unione Sovietica, definiti *blizhneye zarubezhyesin* ("estero vicino") sin dagli anni Novanta. È qui che la Russia, nell'ambito di un gioco a somma zero, punta ad azzerare – o quanto meno a limitare – l'influenza degli Stati Uniti e dei loro alleati europei. Se, al momento, gli sforzi russi sono risultati inefficaci nell'area baltica, viceversa hanno riscosso un evidente successo in Asia centrale. Il Caucaso meridionale, insieme alla "nuova" Europa orientale (Bielorussia, Moldavia e Ucraina), è invece il quadrante geopolitico dove la competizione tra Mosca e Washington è risultata più intensa, tanto da assumere in alcuni momenti i connotati tipici delle *proxy war*.

Uno degli indicatori più significativi dell'andamento di questo confronto, nonché una delle maggiori ragioni di frizione tra le due potenze, è stato l'avanzata/arretramento della democrazia in Armenia, Azerbaigian e Georgia (grafico a p. 7). La democratizzazione di un paese, infatti, è generalmente considerata un segnale del suo allineamento internazionale alle posizioni americane e, laddove le condizioni geopolitiche lo permettano, la principale preconditione per la sua integrazione nel sistema di alleanza occidentale. Già all'indomani del collasso dell'Unione Sovietica, di conseguenza, gli Stati Uniti hanno promosso attivamente il cosiddetto "*democratic enlargement*" nelle ex repubbliche sovietiche, espandendo così la loro influenza su spazi precedentemente chiusi e soggetti a un dominio di fatto simile a quello coloniale. A tal fine il Congresso americano varò nel 1992 il *Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act* (FSA) con lo scopo di favo-

rire l'affermazione della democrazia e dell'economia di mercato nell'area.

Come conseguenza delle criticità legate alla transizione economica, alla crisi finanziaria del 1998 e alla Prima guerra cecena (1994-1996), la Russia fu obbligata a una politica di parziale disimpegno nel Caucaso meridionale. Tale scelta generò due conseguenze principali. Da un lato, il Cremlino adottò un atteggiamento di sostanziale indifferenza rispetto alle scelte compiute dai tre stati nella definizione delle loro strutture interne di potere, anche perché la Russia stessa sembrava intenzionata ad adottare il modello politico occidentale. Dall'altro lato, sostenne i leader che mostravano un orientamento filorusso o non ostile alla Russia (Levon Ter-Petrosyan, Heydar Aliyev ed Eduard Shevardnadze) e che, a dispetto delle appartenenze politiche, erano disposti a garantire al Cremlino l'utilizzo di alcune ex basi militari sovietiche nei rispettivi paesi. Tuttavia, la mancata risoluzione delle guerre in Nagorno-Karabakh, Abcasia e Ossezia del Sud (noti come "conflitti congelati"), la cui responsabilità era stata sostanzialmente delegata a Mosca dalla comunità internazionale, favorì il sorgere di alcune condizioni ostative al radicamento della democrazia nei paesi caucasici: l'insicurezza generata da una situazione di instabilità permanente, l'appiattimento del dibattito sul tema della sovranità incompiuta, la scarsa agibilità politica delle opposizioni in nome dell'unità "intorno alla bandiera" e, infine, la presenza di leader carismatici legittimati dal ruolo avuto nei conflitti.

Dopo la breve stagione di cooperazione tra Russia e Stati Uniti nella "guerra globale al terrore", tuttavia, il Cremlino ha assunto una posizione di aperto contrasto nei confronti dell'ipo-

tesi di democratizzazione dello spazio post-sovietico. La Rivoluzione arancione in Ucraina (2004) e la successiva Rivoluzione dei tulipani in Kirghizistan (2005), infatti, hanno fatto reinterpretare ex post la Rivoluzione delle rose in Georgia (2003) come il primo tassello di un mosaico che la Casa Bianca andava gradualmente componendo. Dietro la *Freedom Agenda* di George W. Bush, infatti, si sarebbe celata la volontà di accerchiare la Russia per consolidare la leadership americana anche nell'estero vicino. Tale rappresentazione degli eventi è stata ufficializzata nei più importanti documenti strategici prodotti in Russia. Il *Concetto di politica estera* del 2008 ribadiva l'importanza della sovranità degli stati per il mantenimento dell'ordine internazionale e denunciava i pericoli legati ai tentativi di ingerenza esterna. Ancor più esplicitamente, la *Dottrina militare* del 2010 inseriva tra le minacce militari

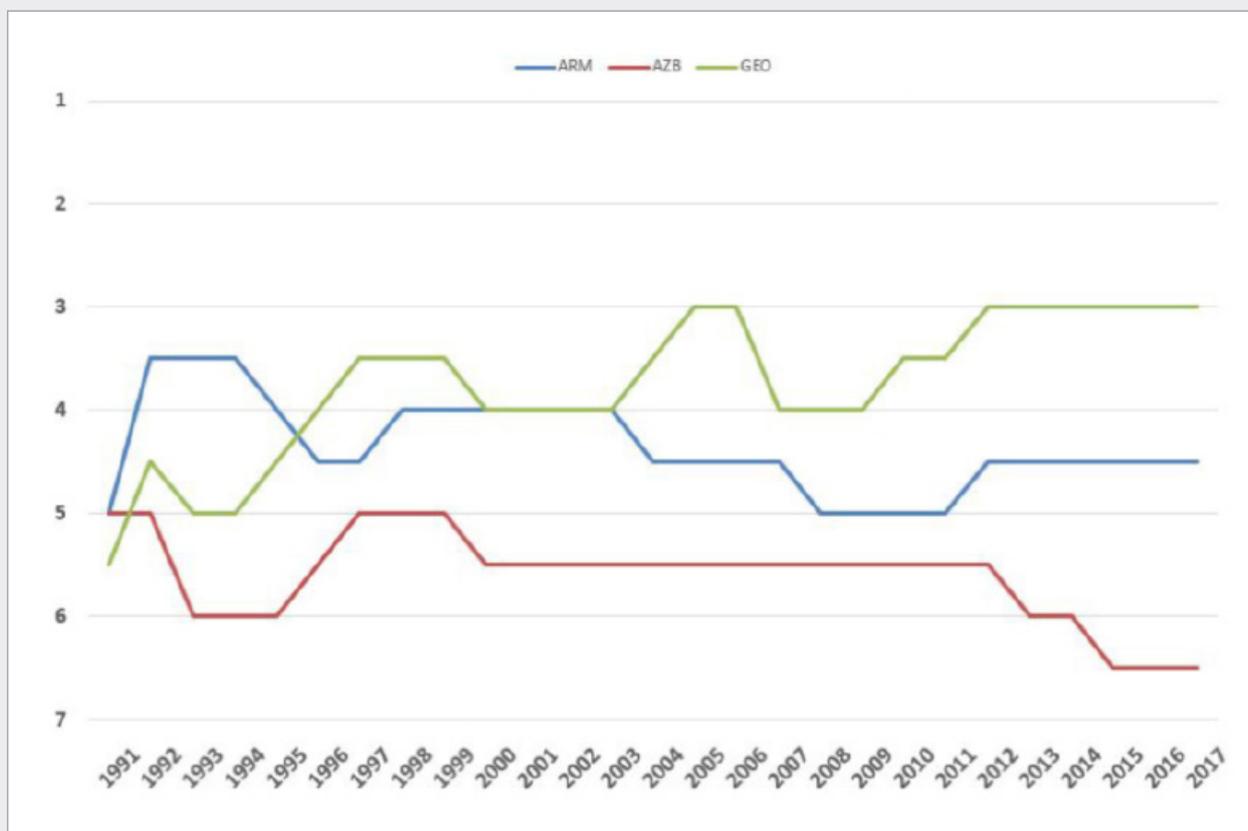
alla Federazione sia l'allargamento della NATO verso i confini russi che i tentativi di destabilizzazione dell'ordine interno degli stati post-sovietici.

Il progressivo miglioramento delle condizioni economiche della Russia, così come i successi conseguiti sul fronte ceceno, hanno permesso al Cremlino di ricorrere a un più ampio ventaglio di strumenti per affermare il suo primato sul Caucaso meridionale. In questa fase, a differenza di quanto accaduto con i "conflitti congelati", le sue politiche hanno cominciato a essere intenzionalmente volte ad arrestare i processi di democratizzazione in corso che, se avessero preso realmente piede, avrebbero potuto favorire l'allineamento internazionale di un paese agli Stati Uniti.

Il ricorso all'*hard power* è stato fatto valere soprattutto nei confronti della

Georgia, che a metà degli anni Duemila sembrava prossima a raggiungere il traguardo della transizione alla democrazia. Nel 2006 la scelta del Cremlino di bandire i vini e le acque georgiane a causa di ragioni sanitarie contribuì a delegittimare l'élite democratica e filo-occidentale che era salita al potere dopo la Rivoluzione delle rose. Nel 2008, invece, la rapida vittoria russa sull'esercito georgiano in Ossezia del Sud e il successivo riconoscimento russo dell'indipendenza abcasca e osseta non solo hanno assestato un ulteriore colpo all'immagine del presidente georgiano Mikhail Saakashvili, ma hanno portato anche a una stretta del controllo dell'esecutivo sui media e a una nuova limitazione del dibattito politico in presenza di una minaccia esterna incombente. L'esito della guerra e il mancato sostegno americano a Tbilisi, inoltre, rivelando l'asimmetria di interessi e capacità derivanti dalla

La transizione di regime nel Caucaso meridionale.



Fonte: Freedom in the World 2017.

Mappa geopolitica del Caucaso.



Fonte: Jeroencommons.

prossimità geografica, hanno agito da monito per Yerevan e Baku sui rischi legati all'ipotesi di un loro effettivo avvicinamento a Washington.

Negli stessi anni, tuttavia, prima Putin e poi il suo – momentaneo – successore alla presidenza Dmitrij Medvedev visitarono più volte i loro omologhi nei due paesi, scegliendo sempre fasi “calde” per la politica locale. Particolar-

mente significativo fu l'incontro tra Putin e Ilham Aliyev a Baku nel 2006, che andò in scena solo pochi mesi dopo le contestazioni dei risultati elettorali del novembre 2005, quando l'Azerbaigian era sembrato sul punto di diventare il secondo teatro di una rivoluzione colorata nel Caucaso meridionale. Ugualmente importante fu la visita di Medvedev a Serzh Sargsyan nel 2008, organizzata subito dopo le violente

contestazioni contro la prima elezione del presidente che avrebbe dominato la scena politica armena per un decennio. Queste visite hanno contribuito a legittimare i presidenti in carica di fronte all'opinione pubblica interna e internazionale. Al tempo stesso, hanno anche costituito una prova tangibile della loro vicinanza alla Russia, nel caso avessero dovuto fronteggiare la minaccia di un mutamento di regime.

Nel *Concetto di politica estera* del 2008, tuttavia, il Cremlino sottolineava anche che per realizzare una politica estera più efficace avrebbe dovuto lavorare alla diffusione di una percezione positiva dell'immagine, della cultura e dei principi politici della Russia all'estero. Questi sono stati proposti sempre più esplicitamente in antagonismo alla democrazia liberale. All'interno di tale cornice ha così preso vita l'esperienza della Fondazione Russkiy Mir, creata per operare in tutto il mondo con l'obiettivo di diffondere la lingua e la cultura russa, che ha aperto una sede sia a Yerevan che a Baku.

Il ritorno alla presidenza di Putin nel 2012 è corrisposto a un nuovo peggioramento dei rapporti tra Russia e Stati Uniti. La natura prevalentemente competitiva di questa relazione è stata ammessa apertamente nella *National Security Strategy* firmata da Donald Trump a fine 2017, dove il Presidente statunitense ha definito la Federazione Russa come una "potenza revisionista". Il Caucaso meridionale ha fornito numerose prove a conforto di questa rappresentazione. Anzitutto la Russia ha fatto desistere l'Armenia dall'andare avanti con l'Accordo di associazione all'Unione Europea, ottenendone l'adesione all'Unione Economica Eurasiatica nel 2014. Inoltre, le azioni di *public diplomacy* sono state ulteriormente intensificate. Il progetto più importante lanciato in questa fase è stato quello

dell'agenzia di stampa Sputnik, che nel Caucaso meridionale offre un'ampia copertura in tutte le lingue locali, compresi l'abcaso e l'osseto. Anche le politiche di legittimazione dei governanti non democratici e filorussi è continuata. Tra le visite effettuate da Putin in Armenia, particolarmente rilevante è stata quella a Sargsyan in prossimità del referendum costituzionale promosso dal governo nel 2015, che avrebbe trasformato l'Armenia in una repubblica parlamentare. Similmente, l'incontro con Aliyev in occasione della cerimonia inaugurale dei Giochi europei di Baku 2015 è giunto a consacrare la più importante vetrina internazionale avuta dall'Azerbaigian dalla sua indipendenza. Putin, inoltre, ha visitato sia nel 2013 che nel 2017 l'Abcasia, assestando nuovi colpi alla legittimità del governo georgiano.

Un'immagine recente, legata ai Mondiali di Russia 2018, può essere considerata iconica dei risultati delle transizioni nel Caucaso meridionale, immortalando la natura dei regimi locali con maggiore efficacia di quanto possano fare i dati riportati nel grafico (p. 7). Lo spettacolo di inaugurazione dello stadio Luzhniki di Mosca è stato disertato da tutti i capi di stato o di governo occidentali. Ad assistervi insieme a Putin, al contrario, è stato un gruppo ben nutrito di leader autoritari, tra cui il principe saudita Mohammed Bin Salman Al Saud, il presidente del parlamento nordcoreano Kim Yong-nam, il presidente kazako

Nursultan Nazarbaev, quello bielorusso Aleksandr Lukašenko e quello venezuelano Nicolás Maduro. Tra i leader caucasici hanno partecipato il primo ministro armeno Nikol Pashinyan e il presidente azero Aliyev, mentre nessuno è venuto in rappresentanza della Georgia. Tuttavia, sul palco delle autorità spiccava la presenza dei presidenti delle regioni indipendentiste riconosciute dalla Russia: Raul Khajimba per l'Abcasia e Anatolij Bibilov per l'Ossezia del Sud.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Babayan, N. (2015) "The return of the empire? Russia's counteraction to transatlantic democracy promotion in its near abroad". *Democratization* 22 (3), pp. 438-458. Disponibile su: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.993973>.

Natalizia, G., M. Valigi e C. Frappi (2018) *Il ritorno della geopolitica. Regioni e instabilità dal Mar Nero al Mar Caspio*. Novi Ligure: Epoké Edizioni.

Toal, G. (2017) *Near Abroad. Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. New York: Oxford University Press.

Tolstrup, J. (2015) "Black knights and elections in authoritarian regimes. Why and how Russia supports authoritarian incumbents in Post-Soviet states". *European Journal of Political Research* 54 (4), pp. 673-690. Disponibile su: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12079>.

Competizione geopolitica o *proxy war*? Il Caucaso meridionale e le politiche di sicurezza di Russia e Stati Uniti.

di Marco Valigi

Che la regione caucasica sia convenzionalmente un'area contesa tra grandi potenze è noto; tuttavia, in concomitanza con la drastica riduzione dei prezzi del greggio, il rallentamento dell'economia cinese e l'aggravarsi della crisi in Ucraina, negli ultimi anni la rilevanza strategica di questi territori potrebbe apparire meno evidente rispetto al recente passato. In realtà, le cose stanno diversamente: il Caucaso non solo non ha perso di rilevanza, ma anzi costituisce un tassello cruciale nell'attuale impostazione delle strategie di sicurezza nazionale russa e statunitense in Eurasia al punto che, in futuro, rischia di diventare il teatro di vere e proprie guerre per procura, o *proxy war*. Due casi in particolare attirano l'attenzione: quello della Georgia, legata a Washington, e quello dell'Armenia, a tutti gli effetti un "satellite" di Mosca.

Dopo la guerra del 2008, dove l'egemonia del presidente georgiano Mikhail Saakashvili aveva dovuto fare i conti con la cautela di Barak Obama e l'efficacia dell'offensiva militare russa, la Georgia era tornata a fare parte della strategia di sicurezza nazionale degli Stati Uniti: un partner la cui integrità territoriale forse non poteva essere riconquistata ma che, proprio per questa ragione, andava mantenuto ancorato all'Occidente. Soprattutto durante il suo primo mandato, l'impressione che si poteva trarre dall'atteggiamento di Obama verso il Caucaso e l'Asia centrale era che l'epoca della geopolitica fosse giunta al capolinea e che la competizione tra grandi potenze per il controllo su quella regione fosse una reminiscenza del XX secolo: materia, insomma, da teorici della Guerra fredda alla Brzezinski.

Nonostante le manifestazioni di principio da parte di Washington, l'approccio dell'amministrazione Obama sembra aver spinto il Caucaso verso il fondo all'agenda politica americana. Fautore della rivoluzione – incompiuta diremmo oggi – dello *shale gas*, Obama ha smantellato le strutture diplomatiche e le reti di relazioni costruite nei tardi anni Novanta in seguito alla firma del cosiddetto "Contratto del secolo", azzerando di fatto quanto realizzato dai suoi predecessori attraverso la *oil diplomacy*. Unico assetto rimasto in essere era infatti la *NATO Partnership for Peace* – iniziativa alla quale non solo la Georgia ha aderito, ma entro la cui cornice il paese caucasico ha altresì contribuito, seppur simbolicamente, alla missione in Afghanistan. Il resto della vicenda è storia nota e ampiamente dibattuta tanto dalla stampa quanto dagli analisti e riguarda la crisi in Ucraina: uno scacchiere dove, dopo la già citata guerra del 2008, gli Stati Uniti e i loro alleati hanno incassato una sonora sconfitta, soprattutto sul piano della reputazione.

Sull'onda lunga del *Russia gate* e della propensione di Donald Trump a mettere in discussione le partnership tradizionali – in primis quella con gli europei – a favore di alleati meno critici e più propensi a valorizzare una diplomazia centrata sui rapporti personali fra i massimi esponenti dei rispettivi esecutivi, la Georgia è tornata a essere esplicitamente menzionata nella strategia di sicurezza nazionale (NSS-17). Facendo ricorso a una retorica riconducibile a quella di una nuova Guerra fredda, l'amministrazione Trump sembra orientata a contenere il regime di Vladimir Putin, autorizzando la vendita a Tbilisi di una fornitura di missili anticarro Javelin per un valore di 75 milioni di dollari. Lo scenario parrebbe quindi prossimo o comunque

preliminare a una cosiddetta *proxy war*. Se anche così non fosse, è evidente che il clima politico nel Caucaso meridionale è mutato e che le relazioni tra Stati Uniti e Georgia sono oggi giunte a uno stadio sconosciuto durante gli otto anni in cui Obama era alla Casa Bianca. Resta da vedere se e come gli attuali leader georgiani sapranno sfruttare a proprio favore il rinnovato impegno statunitense.

Uno scenario speculare, d'altra parte, sembra essere quello che caratterizza le relazioni tra Armenia e Russia. Generalmente ricordata in ambito di relazioni internazionali per l'influenza della propria diaspora presso il governo degli Stati Uniti e per il conflitto protratto – o congelato – con l'Azerbaijan, l'Armenia è, diversamente dalla Georgia, uno stato praticamente privo di un'economia propria, il cui regime si regge essenzialmente su due elementi: il supporto esterno da parte di Mosca e la capacità dei propri leader di mantenere un atteggiamento risoluto rispetto al vicino azero. Nella fattispecie, questo secondo elemento si è rivelato nel tempo funzionale alla legittimazione delle élite di potere all'interno dello stato armeno, dove la lobby del Karabakh resta tuttora la più influente rispetto agli equilibri tra i diversi clan.

La dipendenza armena da Mosca costituisce un fenomeno di lungo corso, originato in seguito al "blocco" turco-azero seguito alla guerra in Nagorno-Karabakh. Approfonditasi in un arco temporale di circa 25 anni, si tratta di una relazione connotata da un mix di fattori di vantaggio reciproco e controllo. Se da un lato, infatti, Erevan risulta inequivocabilmente dipendente da Mosca sul piano economico e militare – la Russia è infatti il primo fornitore di armi del



**Trump e Putin
al G-20 di Amburgo
nel 2017.**

Fonte:
kremlin.ru

regime armeno nel confronto con Baku – dall'altro l'Armenia ospita gli unici presidi militari russi in Caucaso (Gyumri e Erebuni) la cui rilevanza strategica, dati i delicati equilibri con il governo di Tbilisi, non va affatto sottovalutata.

Anche i fenomeni politici più recenti, del resto, evidenziano come benché nel paese vi sia un profondo desiderio di cambiamento politico – la “Rivoluzione di velluto” della scorsa estate ne è la prova – in materia di sicurezza le priorità rimangano le medesime. Garantitasi dall'eventualità di un'ingerenza diretta nei propri affari interni da parte di Mosca attraverso l'adesione nel 2014 all'Unione Economica Eurasiatica, l'Armenia tutt'oggi insiste sulla centralità della collaborazione militare con la Russia, come ribadito dal neoeletto premier Nikol Pashinyan. In parallelo, dopo gli anni di intransigenza nei riguardi di Baku vissuti durante la presidenza Sargsyan – che del nemico esterno aveva fatto uno strumento di coesione interna funzionale a

sostenere la propria struttura di potere e una vasta rete di interessi clientelari – la risoluzione della disputa con l'Azerbaijan si conferma come prioritaria per il governo di Erevan. In questo ambito, in particolare, l'eccessivo irrigidimento della precedente leadership – che aveva isolato l'Armenia dalla comunità internazionale – pare avesse in ultima istanza scontentato anche Mosca. Pur non avendo giocato alcun ruolo nella svolta parlamentare interna all'Armenia, infatti, il Cremlino appare in questa fase più favorevole rispetto al passato a un progressivo allentamento delle tensioni tra Erevan e Baku e ad accettare che entrambi i paesi facciano ricorso a un approccio diplomatico multidimensionale.

Indubbiamente, il riaccutizzarsi delle tensioni nelle relazioni bilaterali tra Mosca e Washington potrebbe avere effetti negativi anche sul Caucaso che pare torni a giocare un ruolo cruciale nelle rispettive strategie di sicurezza. Tuttavia, sul versante russo, l'impressione attuale è che il Cremlino non intenda drenare le limitate risorse di cui dispone per supportare alleati bellicosi in un quadrante dove, probabilmente, risulta più remunerativo ricorrere ai tradizionali metodi della politica di equilibrio e di una diplomazia prudente e pragmatica. In particolare, è interessante osservare come, in una sorta di gioco a somma zero, all'irrigidimento di una parte (in questo caso Washington) sia subentrata una maggiore flessibilità dell'altra. Tale bilanciamento di interessi, ancorché non ottimale, tende del resto a produrre un equilibrio geopolitico nella regione, il che – a detta di chi scrive – è di buon auspicio affinché essa arrivi progressivamente a giocare quel ruolo di giunto logistico-strategico tra Occidente e Oriente che, negli ultimi anni, appariva parzialmente messo in discussione dall'evoluzione dell'agenda politica internazionale.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Ferrari, A. (2005) *Il Caucaso: popoli e conflitti di una frontiera europea*, Edizioni Lavoro.

De Waal, T. (2010) *The Caucasus: An Introduction*, Oxford University Press.

Valigi, M. (a cura di) (2014), *Il Caspio – Sicurezza, conflitti e risorse energetiche*, Laterza.



**I presidenti
Putin e Sargsyan
nel 2013.**

Fonte:
asbarez.com

Identità, esclusione e disaffezione politica: L'enclave serba di Velika Hoča.

di **Francesco Trupia**

Dopo i festeggiamenti per il decimo anniversario dell'auto-proclamata dichiarazione di indipendenza dalla Repubblica di Serbia, il Kosovo continua il proprio tortuoso percorso di stabilizzazione politica affrontando uno dei capitoli più critici del suo lungo confronto diplomatico con Belgrado.

L'attuale diatriba su un possibile "aggiustamento territoriale" proposto, e poi subito ritratto, del presidente kosovaro Hashim Tahçi come prerogativa all'Accordo sulle municipalità a maggioranza serba nella regione settentrionale del paese, evidenzia la criticità endemica del rapporto tra Serbia e lo stato più giovane del continente europeo. All'incessante richiesta di Belgrado di riconoscere la propria legittimità politica nel nord del Kosovo, Pristina richiederebbe il diritto alla piena autonomia delle cittadine a maggioranza albanese della Valle di Preševo a sud della Serbia. Un accordo, quest'ultimo, apparso fin da subito deleterio non solo per i principi (etno-nazionalisti) sui quali potrebbe essere sancito, ma soprattutto per le ripercussioni nel percorso di integrazione dei due paesi nell'Unione Europea e all'interno di una "regione patologica" come quella balcanica.

Le comunità serbe in Kosovo non rappresentano solo una rilevante entità politica nella regione settentrionale del paese – ossia quella più contestata in quanto al confine con il territorio della Repubblica di Serbia – ma, anche nelle aree meridionali del Kosovo, esse contribuiscono, seppur in forma ancor più minoritaria, al dibattito interno riguardante fenomeni e processi di riconciliazione e stabilizzazione nelle relazioni con Belgrado.

Dal 2008, una certa propensione accademica e internazionale all'analisi del sensazionale scenario multietnico della "città divisa" di Kosovska Mitrovica/Mitrovicë (da tutti conosciuta come Mitrovica) ha prodotto un vuoto nelle aree centrali e soprattutto meridionali abitate storicamente da importanti comunità serbe. Tra le più celebri si ricordano quelle di Prizren/Prizeni, Peć/Pejë e Dečani/Dečan, colpite dai tumulti etnici della primavera del 2004 e da una costante marginalizzazione, e quella della *de facto* enclave di Velika Hoča/Hočë e Madhe che conta attualmente poco meno di seicento abitanti. Con le sue tredici chiese ortodosse del XIV e XVI secolo, molte delle quali in stato di parziale abbandono, Velika Hoča rimane luogo di pellegrinaggio per molti Serbi provenienti dal Kosovo, dalla stessa Serbia e dal vicino Montenegro. Se la guerra del 1996-1999 ha provocato un repentino esodo di profughi dall'area, negli anni successivi è seguita la fuoriuscita di decine di abitanti verso Mitrovica e le città di Niš e Belgrado.

Proprio Mitrovica, rompicapo politico della diplomazia serbo-kosovara, rimane tra le destinazioni più gettonate per i giovani di Velika Hoča nel tentativo di fuggire dall'esclusione sociale dell'enclave. Questi ultimi, in gran parte studenti universitari o giovani lavoratori, producono un effetto distorto all'interno della comunità: alla loro forzata mobilità si evidenzia un parallelo movimento di idee, opinioni e visioni sul futuro delle difficili dinamiche di interazione con la popolazione albanese a Mitrovica che, sicuramente, non rispecchia lo scenario socio-politico delle aree meridionali intorno a Velika Hoča. Il racconto delle esperienze quotidiane nel nord del Kosovo lede la fragile positività di alcuni membri di Velika Hoča riguardo al loro futuro e a quello del paese, ostacolando ogni minimo tentativo di ripristinare rapporti interpersonali con gli albanesi dei villaggi poco lontani.

L'alto livello di povertà dovuto alla mancanza di opportunità lavorative e servizi pubblici rimane l'aspetto più problematico della quotidianità e il principale ostacolo allo sviluppo economico e sociale tra la maggioranza albanese-kosovara e la minoranza serba. Sebbene gli incidenti del 2004 peggiorarono il quadro interetnico tra le due comunità, Velika Hoča non fu minimamente interessata dagli eventi, nonostante l'eco delle violenze contro i luoghi di culto ortodossi – ampliata dalla retorica nazionalista dei media di Belgrado – non abbia avuto un effetto positivo tra i membri della comunità.

Il continuo peggioramento delle già pessime condizioni economiche e il mancato ritorno dei profughi serbi in Kosovo per via di una diffusa convinzione di un imminente riacuirsi del conflitto etnico, hanno negativamente contribuito a un ulteriore impoverimento del tessuto sociale. Ricercatori e analisti hanno evidenziato come il cosiddetto regime di "cittadinanza parallela" dei



Fonte:
Francesco Trupia

cittadini serbi del Kosovo abbia favorito – al di là dei suoi controversi aspetti normativi – la formazione di un limbo esistenziale. Se nella regione settentrionale del Kosovo la maggioranza serba usufruisce dei forti collegamenti che Belgrado ha costruito fin dopo il 2008, cercando di interferire nella politica domestica kosovara, nelle aree meridionali la condizione è diametralmente diversa. Così come i pochi Serbi di Prizren/Prizeni, Peć/Pejë e Dečani/Deçan, la comunità di Velika Hoča conduce una propria quotidianità in un'atmosfera completamente diversa nonostante le restrizioni riguardanti la mobilità fuori i confini kosovari e un sistema parallelo gestito da Belgrado (ad esempio in relazione ai sistemi scolastico, fiscale e pensionistico) che non è completamente usufruibile per gli ovvi contrasti con le istituzioni kosovare.

Tale scenario ha prodotto negli anni un vuoto politico-istituzionale a Velika Hoča che ha lasciato sempre più spazio all'affermazione di istituzioni religiose, a cui i Serbi rimangono fortemente legati per affiliazioni storiche e legami religiosi. Tutto ciò ha favorito la crescita di una disaffezione politica nei confronti delle stesse istituzioni di Belgrado e della Lista Serba (*Srpska Lista*), gruppo politico rappresentativo della minoranza. Distante dall'accesa retorica nazionalista dei centri urbani di Mitrovica, Leposavić/Leposaviq e Zvečan/Zveçani nel nord del paese,

così come da quelli più meridionali come la cittadina di Štrpce/Shtërpçë, appare evidente come gli abitanti di Velika Hoča abbiano dato voce a un'asodata ma ancora poco conosciuta critica politica sviluppatasi dal basso. Ciononostante, il tessuto comunitario di Velika Hoča appare solido nella riproduzione giornaliera della propria "identità nazionale" (vale a dire tradizioni, cultura popolare, referenze etnico-religiose), con banali pregiudizi etnici nei confronti dei Turchi e degli Albanesi ancora presenti. Ad esempio, l'ingresso a Velika Hoča viene sancito da una più che visibile bandiera nazionale serba che, sventolando sopra il monumento dedicato ai serbi uccisi o rapiti tra il 1998 e 1999, demarca una divisione territoriale con i villaggi circostanti. Tutto ciò, al contrario delle normali apparenze, non sembra aver lesa la forte critica contro la sfera politica che ha recentemente prodotto anche un miglioramento delle relazioni interpersonali con gli abitanti delle cittadine circostanti. La presenza di lavoratori albanesi all'interno di Velika Hoca rimane l'emblema del cambiamento attualmente in atto.

Sebbene una tale prospettiva *bottom-up* rimanga "cacofonica" dinanzi a un forte senso di quotidiana riproduzione dell'identità serba e a una crescente disaffezione nei confronti delle istituzioni di rappresentanza politica, a Velika Hoča la comunità serba ha iniziato a esprimere nella sua quotidianità tale critica. Molti hanno rinunciato ai loro documenti serbi per iniziare la procedura per l'ottenimento di quelli kosovari; altri criticano i continui tentativi di Belgrado di interferire nella politica kosovara attraverso la *Srpska Lista*, precludendo alla minoranza serba un miglioramento delle relazioni sociali. Altri ancora definiscono come problematico il regime di "cittadinanza parallela" attraverso il quale, sempre secondo Belgrado, le comunità serbe dovrebbero ricevere una maggiore protezione rispetto a quella garantita dalle istituzioni di Pristina, ma che in realtà complicano la quotidianità nelle sue dimensioni più semplici come ad esempio in ambito lavorativo.

Un tale scenario, complesso nonostante la ridotta portata geografica, pone nuove sfide alla comprensione

Fonte:
Francesco Trupia



delle dinamiche in aree marginalizzate di paesi post-conflitto. Nella fattispecie, il caso studio di Velika Hoča mostra come una diversificazione del dibattito sulle presenti e future relazioni tra Serbia e Kosovo eviterebbe una polarizzazione all'interno della regione settentrionale del paese. Così facendo, maggiore attenzione verrebbe dedicata anche a quelle dinamiche politico-sociali nelle aree meridionali e più marginalizzate del Kosovo al di fuori dai contesti urbani che contribuirebbero a una più omogenea e completa analisi da utilizzare nella promozione di eventuali processi di pacificazione. In secondo luogo, è importante notare come la "sfera del quotidiano", rimasta spesso subalterna a un'analisi *top-down*, appaia uno dei maggiori indicatori di pace (*peace indicator*) all'interno dei contesti geografici più marginali. Soprattutto nello spazio post-jugoslavo, un'analisi delle pratiche sociali quotidiane e delle norme comportamentali riprodotte all'interno e al di fuori di talune comunità, potrebbe sviluppare un interessante paradigma di ricerca se comparato al contesto istituzionale, normativo e di rappresentanza politica. In terzo luogo, è interessante evidenziare come quel fattore generazionale che all'interno della letteratura degli scenari post-conflitto dell'Est europeo viene descritto come indicativo di una possibilità di cambiamento e critica verso le retoriche nazionaliste delle vecchie generazioni di reduci e vittime, si manifesta in maniera opposta all'interno di Ve-

Fonte:
Francesco Trupia



lika Hoča. Sono infatti proprio le giovani generazioni che appaiono incapaci di ribaltare una narrativa nazionalistica, (in) consciamente importata da aree diverse e molto più problematiche. In ultimo, la proposta del principio di “buon vicinato” (*good-neighbourliness*), molto utilizzato nello scenario post-jugoslavo, deve prescindere da un’accurata e precedente analisi delle caratteristiche geografiche e storiche dell’area stessa. Se in determinate regioni contestate della Bosnia, ad esempio, tale principio appare fondamentale per un ripristino della normalità quotidiana tra le diverse comunità, casi come Velika Hoča evidenziano tutti i limiti di tale approccio.

Questo articolo è una breve analisi della ricerca “*Being a Good Person in Kosovo: A Serbian Perspective from below*” sostenuta da *Kosovo Foundation for Open Society (KFOS)* nell’ambito del progetto di ricerca “*Building Knowledge on Kosovo (v.2.0)*”.

PER SAPERNE DI PIÙ:

Randazzo, E. (2015) *Changing Narrative? Shifting Discursive Conceptualisations of Post-Conflict Peace-Building*, University of Westminster. Disponibile su: http://westminsterresearch.wmin.ac.uk/15488/1/Randazzo_Elisa_thesis.pdf.

Knott, E. (2015) *Everyday Nationalism: A Review of the Literature*. Disponibile su: https://www.researchgate.net/profile/Eleanor_Knott/publication/308874132_Everyday_Nationalism_A_Review_of_the_Literature/links/57f3c27808ae8da3ce537579/Everyday-Nationalism-A-Review-of-the-Literature.pdf.

Limnai, L. (2018) “Thaci: No partition, no swaps, no autonomy for North Kosovo”, *Pristina Insight*, 08/08/2018. Disponibile su: <https://prishtinainsight.com/thaci-no-partition-no-swaps-no-autonomy-for-north-kosovo/>.

Aumentare la fiducia e la soddisfazione dell’opinione pubblica nelle attività di polizia attraverso un *victim-centred approach*: un progetto pilota in Kosovo.

di **William Brame** e **Giuseppe Lettieri**

Lo scopo dei programmi di riforma del settore della sicurezza (*Security Sector Reform, SSR*) nei paesi in via di sviluppo rimane principalmente quello di sviluppare istituzioni di sicurezza responsabili, in linea con i principi dello stato di diritto (*rule of law*) e del controllo governativo, nonché con il rispetto dei codici di condotta internazionali e delle norme in materia di diritti umani. Mentre le forze armate e le agenzie di intelligence il più delle volte non hanno pressoché alcuna interazione con i civili, per le forze di polizia la questione

è diversa: data la natura del loro lavoro, i contatti con i civili sono quotidiani. Non solo, investigazioni, sicurezza pubblica e prevenzione del crimine dipendono in larga parte dall’esistenza e dalla qualità di tali interazioni. Soprattutto quando si segue un approccio incentrato sulle comunità (*community-centred approach*), il successo in questi ambiti è misurato proprio dalla capacità degli agenti di polizia di costruire relazioni con i membri delle comunità stesse, i quali, specularmente, si sentono sicuri di potersi rivolgere alla polizia in caso di necessità.

In questo senso, la fiducia accordata dai cittadini alle istituzioni di polizia rappresenta un indicatore della pro-

fessionalità e dell’affidabilità del corpo poliziesco, nonché della sua capacità di comprendere le preoccupazioni delle comunità. La fiducia dei cittadini è misurata attraverso sondaggi pubblici sulle idee e le percezioni della popolazione rispetto al comportamento della polizia, all’equità di trattamento, al livello di coinvolgimento della comunità, all’allineamento con i valori e le norme locali e alla capacità di affrontare la criminalità. Studi effettuati in paesi come Regno Unito, Stati Uniti e Svezia hanno dimostrato che le percezioni dei cittadini in merito alle istituzioni di polizia influisce direttamente sulle capacità di queste ultime di svolgere in modo efficace le loro mansioni e di mantenere un’adeguata consapevolezza delle princi-

pali minacce alla sicurezza delle comunità locali. Inoltre, i casi in cui i servizi forniti a diverse tipologie di vittime sono stati migliorati hanno riportato effetti positivi sul più generale livello di fiducia nel lavoro della polizia. Ciò è particolarmente vero nei paesi che hanno attraversato conflitti, violenze e disordini politici, dove le forze di polizia sono spesso associate al potere dominante e a chi ha commesso atrocità e gravi violazioni dei diritti umani. Come già anticipato, la ricerca in questo campo ha dimostrato che le misure adottate dalle istituzioni di polizia per migliorare i servizi alle vittime di reato possono influire sulla percezione che i cittadini hanno della polizia e, a loro volta, aumentare il livello di fiducia dell'opinione pubblica. Quando le vittime ricevono un trattamento equo e adeguato, così come quando sono tenute regolarmente informate e aggiornate dalla polizia, infatti, la loro soddisfazione nei confronti dell'istituzione aumenta. È inoltre più probabile che si esprimano in modo positivo sulla polizia quando familiari e amici chiedono informazioni e commenti sul servizio ricevuto, innescando un effetto domino che avrà un impatto positivo sul livello generale di fiducia.

A partire da queste osservazioni, la Missione OSCE in Kosovo (OMiK) ha avviato nel 2016 il progetto pilota "*Confidence and Satisfaction in the Kosovo Police (KP)*" con l'obiettivo di aumentare la soddisfazione e la fiducia dei membri della comunità verso il corpo di polizia kosovaro nel comune di Ferizaj/Uroševac. Il progetto rientrava in un più ampio programma di rafforzamento delle capacità attuato da diverse organizzazioni internazionali e ha trovato la sua *raison d'être* nella Strategia e nel Piano d'azione di polizia comunitaria del 2012-2016 che, infatti, faceva esplicito riferimento a un "crescente livello di fiducia del pubblico nella polizia kosovara" e prevedeva ulteriori sforzi per realizzare progetti simili in altre aree del Kosovo.

Il progetto della Missione OSCE è stato diviso in due fasi distinte. La prima si basava su una serie di workshop e attività formative per funzionari di polizia della stazione di Ferizaj/Uroševac sui principali fattori di fiducia e sull'approccio incentrato sulla vittima (*victim-centred approach*). Queste iniziative avevano il fine ultimo di cambiare la mentalità istituzionale dei funzionari di polizia nel trattare le vittime e di creare procedure operative standard (*standard operations procedures, SOPs*),

strumenti informativi come la cosiddetta "carta della vittima" e opuscoli sulla prevenzione del crimine.

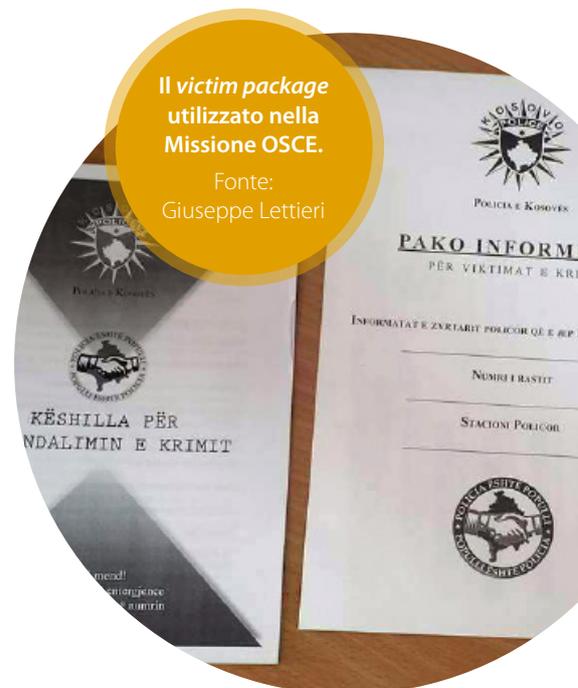
La seconda fase del progetto è servita invece a misurare le prestazioni e l'efficacia delle procedure operative standard e dei nuovi strumenti attraverso un'indagine semestrale basata su una metodologia mista quantitativa e qualitativa. La stazione di polizia di Gjilan/Gnjilane è stata considerata come "sito di controllo" per valutare possibili miglioramenti dei livelli di soddisfazione delle vittime rispetto ai risultati raccolti a Ferizaj/Uroševac. Per ogni località, 120 persone sono state intervistate attraverso un questionario semi-strutturato (16 domande a scelta multipla e una a risposta aperta) su quattro diverse tipologie di reato (furto, rapina, incidenti stradali e lesioni personali). Tre domande aggiuntive, una a risposta aperta e due a scelta multipla, sono state aggiunte esclusivamente per gli intervistati di Ferizaj/Uroševac per quanto riguarda i servizi dedicati alle vittime. Gli intervistati sono stati selezionati da un elenco di vittime fornito ogni settimana dalle due stazioni, cercando, ove possibile, di tener conto sia dell'equilibrio etnico e di genere, sia della collocazione geografica dei reati in base all'area di responsabilità delle stazioni (se in città o in uno dei villaggi). Vale la pena anche menzionare che il numero di interviste per ogni tipo di reato è stato concordato con la stazione di Ferizaj/Uroševac e che le due stazioni hanno un organigramma e una composizione simile.

Il Kosovo rappresenta un buon esempio di società post-conflitto in cui le istituzioni governative nazionali e quelle di sicurezza hanno intrapreso un processo di riforma democratica, soprattutto per quanto riguarda la polizia kosovara. Gli studi condotti dai centri di ricerca locali hanno evidenziato risultati positivi sul livello di fiducia delle comunità nei confronti della polizia locale. Nondimeno, il progetto della Missione OSCE ha dimostrato che si possono ottenere risultati ancora migliori adottando un approccio incentrato sulle vittime.

Esaminando i dati statistici, appare chiaro che le vittime dell'area di Ferizaj/Uroševac hanno una maggiore consapevolezza dei loro diritti, una migliore comprensione del lavoro e delle procedure della polizia e una più dettagliata conoscenza dei casi e dei crimini (numero del caso,

**Il victim package
utilizzato nella
Missione OSCE.**

Fonte:
Giuseppe Lettieri



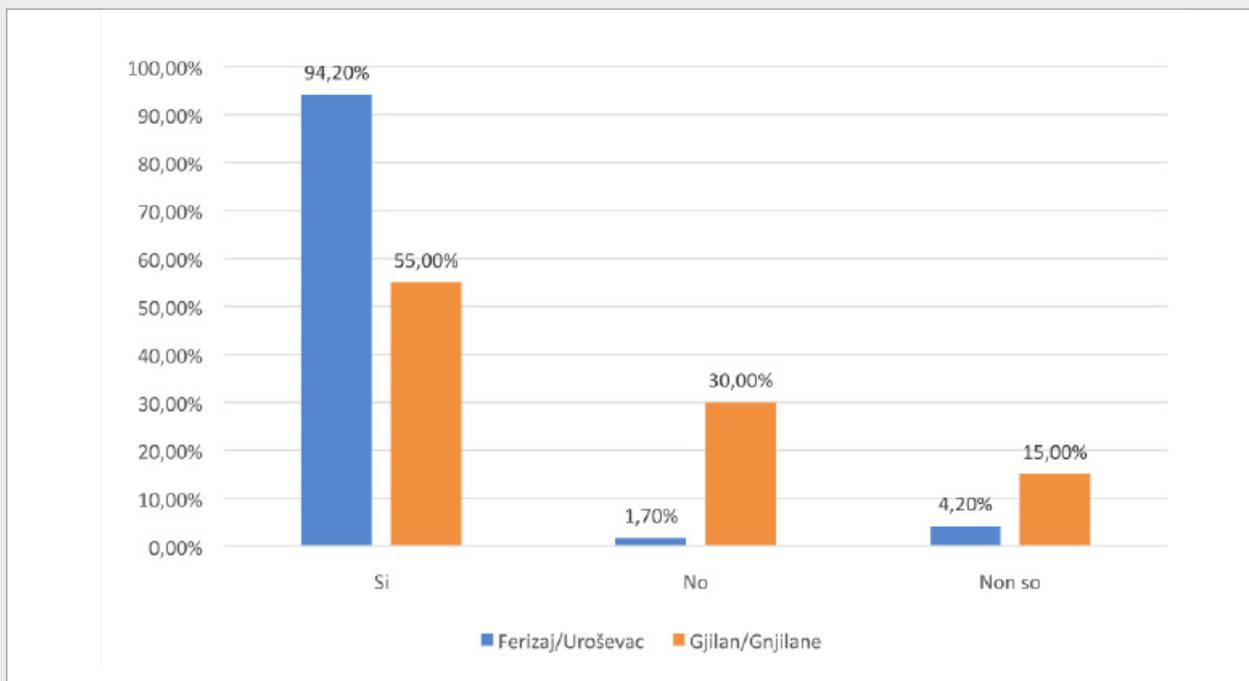
ufficio responsabile, misure di prevenzione del crimine e procedure di follow-up).

Inoltre, anche se si prendono in considerazione le prestazioni degli agenti e le loro visite alle vittime entro i primi sette giorni dalla denuncia del reato, gli ufficiali del corpo di polizia kosovaro di Ferizaj/Uroševac sembrano operare meglio.

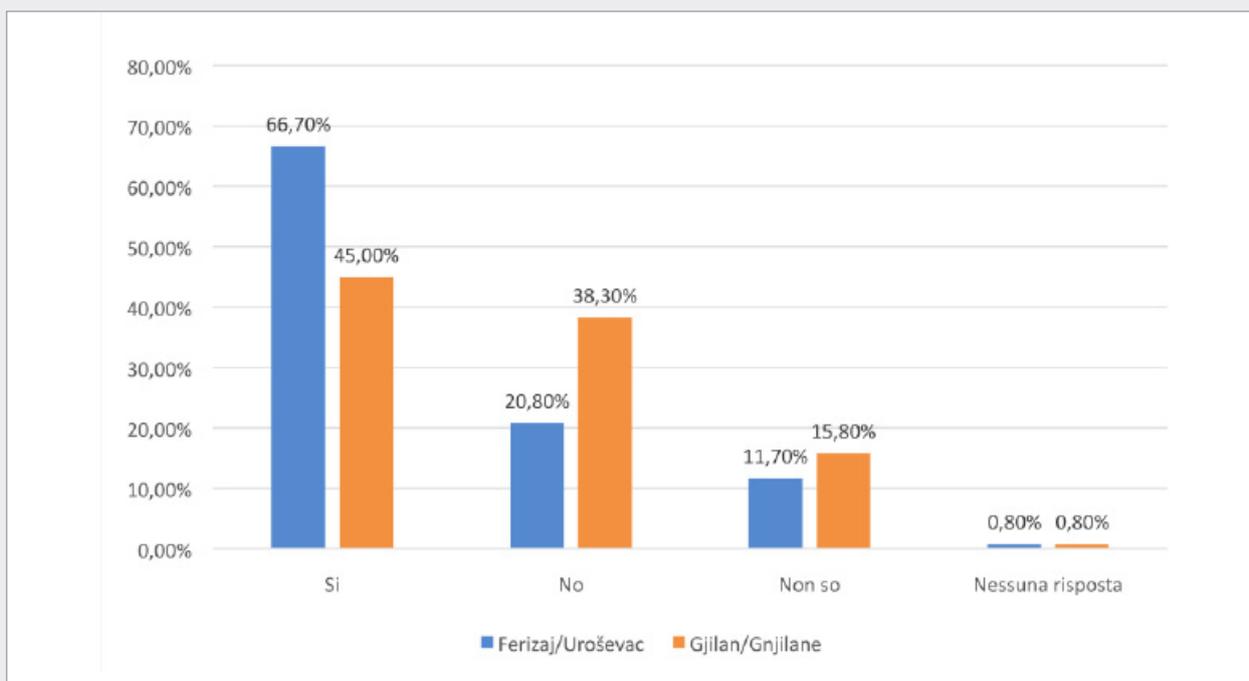
Analizzando i livelli di soddisfazione, le vittime di entrambe le aree risultano essere molto più soddisfatte dei tempi di reazione della polizia, del comportamento degli agenti e investigatori, del modo in cui la questione è stata trattata e del servizio ricevuto nel complesso. Tuttavia, è stato registrato un numero maggiore di risposte da parte di cittadini "molto soddisfatti" tra le vittime di Ferizaj/Uroševac e, in generale, una percentuale maggiore di risposte positive. I dati sono stati anche disaggregati per sesso ed etnia, registrando risultati simili alla tendenza generale appena descritta.

Il *victim-centred approach* ha quindi ottenuto risultati positivi nel corso della sua attuazione e rispetto al settore in cui non sono state intraprese azioni. Un'analisi supplementare condotta in modo parallelo a quella sulla soddisfazione delle vittime ha inoltre dimostrato che i livelli di fiducia nei confronti della polizia kosovara sono più elevati nell'area di Ferizaj/Uroševac rispetto a quelli di Gjilan/Gnjilane. Tuttavia, entrambi gli studi dovrebbero essere ripetuti in un arco temporale specifico, con un successivo confronto dei risultati,

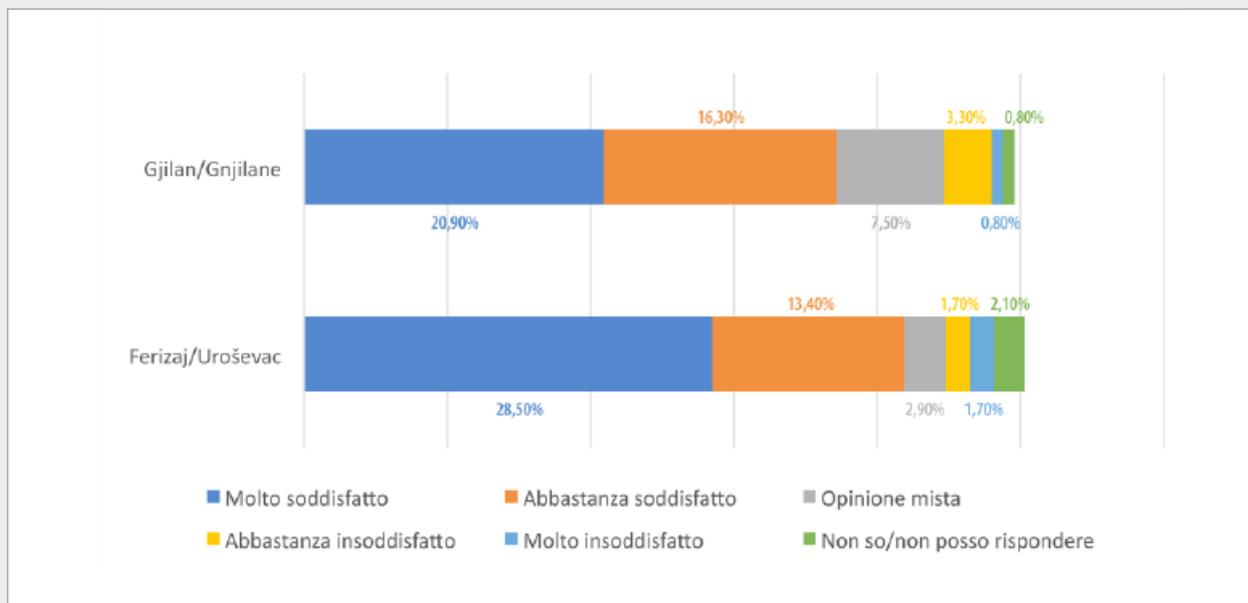
Le sono stati forniti numero di riferimento e dettagli su come portare avanti la pratica?



Le sono stati forniti consigli pratici su possibili misure preventive?



Nel complesso, quanto si ritiene soddisfatto dal servizio ricevuto?



per dimostrare l'esistenza di correlazioni significative tra l'approccio incentrato sulle vittime e i livelli di soddisfazione e fiducia.

Il processo di riforma delle istituzioni di polizia rimane attualmente uno dei pilastri principali dei programmi di SSR e una pietra miliare per la promozione dello stato di diritto e della *governance* democratica in un contesto post-conflittuale. Prima e durante un conflitto, le istituzioni di polizia agiscono spesso a sostegno e a protezione del potere politico dominante (il cosiddetto "regime di polizia"), garantendone gli interessi e tenendo sotto controllo la popolazione piuttosto che proteggere i cittadini e le comunità. In tale circostanza, i programmi di SSR possono rappresentare una svolta verso un modello di polizia riformato in senso democratico – un modello cioè in cui la polizia è responsabile nei confronti della legge, protegge gli individui, aderisce al concetto di controllo civile democratico, rispetta gli standard internazionali in materia di diritti umani e aderisce alle migliori pratiche di polizia.

Il più delle volte, queste riforme avvengono all'interno della stessa istituzione di polizia che stabilisce codici di condotta, manuali di servizio, procedure operative standard e si impegna al miglioramento delle competenze di agenti, investigatori e supervisori. Spesso le prestazioni degli agenti e delle unità sono valutate internamente, basandosi sull'idea che se le forze di polizia sono adeguatamente formate e applicano professionalmente la legge, i cittadini saranno più soddisfatti e le loro preoccupazioni affrontate in modo più efficace.

Nella cornice dei programmi di SSR, l'approccio incentrato sulle vittime non solo modifica il modo in cui le istituzioni di polizia valutano la loro capacità di rispondere alle esigenze e preoccupazioni dei cittadini, ma soprattutto sposta l'attenzione di queste valutazioni dalla polizia alle vittime. Attraverso i colloqui con le vittime, le istituzioni possono identificare i difetti e le carenze delle proprie operazioni quotidiane e risolverli, aumentando il livello di fiducia dei cittadini.

Questo approccio – che include anche indagini *ex post* sulla soddisfazione e la fiducia dei cittadini – influisce poi in modo indiretto ma positivo sulla buona riuscita dei programmi di SSR. Una volta che si ottengono i risultati delle indagini, gli attori che mettono in atto il programma di SSR possono contare su tali informazioni per rafforzare le loro capacità analitiche e quindi perfezionare gli interventi futuri. Le risorse dei finanziatori internazionali e le azioni che ne derivano possono quindi essere adattati in modo più efficace ed efficiente ad affrontare le attuali carenze e rispondere alle esigenze specifiche di determinate istituzioni di polizia.

Tutti i riferimenti al Kosovo presenti nell'articolo vanno intesi nel pieno rispetto della risoluzione S/RES/1244 (1999).

Tutti i contenuti, i punti di vista, le opinioni, i risultati, le interpretazioni e le conclusioni qui espresse sono quelli degli autori e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale dell'OSCE e/o degli stati membri e/o dell'UNMIK.