

IGOR PELLICCIARI

*IL GOVERNO DELL'AIUTO
LA RUSSIA E L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI AIUTI
E DI SANZIONI*

SOMMARIO : 1. Aiuti e Sanzioni, strumenti della politica estera (non solo Russa). – 2. Sanctions without frontiers (wars without tears). – 3. Primatus (geo) politicae. – 4. Aiuti ai Nemici; Sanzioni agli Amici. – 5. Guerre degli Aiuti. – 6. Conclusione.

1. Aiuti e Sanzioni, strumenti della politica estera (non solo Russa)

La vicenda degli ultimi decenni delle politiche degli Aiuti di Mosca – sia dati che ricevuti – consente di spiegare da una prospettiva diversa, non necessariamente contrapposta alle interpretazioni classiche, gli obiettivi e le azioni alla base della politica estera¹ del Cremlino.

È una dinamica che si ripropone per tutti quei paesi che, nel tentativo di fondo di tornare ad essere soggetti *Donatori* lasciando i subalterni panni del *Beneficiario*, rinunciano a ricevere Aiuti e cercano invece di programmare proprie azioni di assistenza verso paesi terzi.

Gli Aiuti rappresentano, non solo per Mosca, una valida cartina di tornasole per spiegare come gli *Stati su un piano geo-politico si condizionino a vicenda sempre più attraverso nuove forme di assistenza rispetto ai tradizionali strumenti di Guerra o Commercio*².

¹ I. PELLICCIARI, *Aiuti come Armi. La Russia in cerca di Soft Power*, in *Limes*, 2/2015, pp. 159-166.

² *Ibidem*, p. 159\cfr. inter alia - S. LAHIRI, *Theory and Practice of Foreign Aid*, Amsterdam 2007, Elsevier; W.F. EASTERLY, *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge 2008, MIT Press; M. DUFFIELD, *Aid Policy and Post-Modern Conflict. A critical Review*, Birmingham, 1998, University of Birmingham; M. VAN DEN VEEN, *Ideas, Interest and Foreign Aid*, Cambridge, 2011, Cambridge University Press.; A. FURIA, *The Foreign Aid Regime*, London and New York, 2015, Palgrave Mcmillan.

Il passo seguente è il mettere a raffronto gli Aiuti con le *Sanzioni di Stato*, cui di recente si è fatto largo ricorso come mai in passato e che sono l'altro elemento in sorprendente crescita delle azioni diplomatiche degli ultimi anni.

Peraltro, la letteratura sulle Sanzioni offre molti più spunti analitici di quella sugli Aiuti; forse perché il loro nome stesso anticipa chiari intenti punitivi rispetto a chi ne è destinatario³.

Se richiede un certo sforzo iniziale l'immaginare gli Aiuti come vettore di condizionamento, ben più facile invece è attribuire tale significato allo strumento delle Sanzioni, considerate dalla teoria classica come l'ultimo passo dei rapporti tra Stati prima del (conseguente, imminente, quasi inevitabile) ricorso alla guerra.

Con riferimento alla Federazione Russa – *case study* emblematico dato che il ritorno di Mosca su scala internazionale la rende presente nei principali scenari di crisi mondiale – la tesi di fondo da cui partiamo è che Sanzioni e Aiuti hanno subito una trasformazione profonda rispetto alla loro accezione originaria, meglio comprensibile se i due strumenti vengono osservati insieme.

Il primo risultato di questa trasformazione è che Aiuti e Sanzioni si sono a tal punto avvicinati da agire in sinergia; polarità opposte di una stessa logica che ha come obiettivo l'obbligazione politica a vantaggio rispettivamente del Donatore e/o Sanzionatore.

Sono nel nostro caso facce diverse della stessa medaglia del *foreign policy making* di e verso Mosca.

In altre parole, le *Sanzioni* che girano attorno alla Russia sono divenute i veri *Anti-Aiuti* ed hanno reso di fatto rara la posizione di semplice non-aiuto tra Stati (dove essi interagiscono tra di loro senza alcun tipo di aiuto ma nemmeno di sanzione).

Dagli scenari dell'Ucraina alla Siria passando per il Caucaso, Iran, Turchia, Egitto, Cuba e più recentemente Corea del Nord fino agli stessi rapporti con *key players* come Cina, USA e Unione Europea, le relazioni

³ Cfr. *inter alia* J.M. BLANCHARD, N.RIPSMAN, *Economic Statecraft and Foreign Policy: Sanctions, Incentives and target state calculations*, London and New York, 2013, Routledge; D.W. DREZNER, *The sanctions paradox. Economic Statecraft and International Relations*, Cambridge, 1999, Cambridge University Press; P. WALLENTEN, C. STAIBANO (edited by), *International Sanctions. Between words and wars in the global system*, London and New York, 2005, Routledge; G.C. HUFBAUER, J.J. SCHOTT, K.A. ELLIOTT, B. OEGG, *Economic Sanctions reconsidered*, Washington DC, 2007, Peterson Institute for International Economics.

diplomatiche Russe sia multilaterali che bilaterali coinvolgono tutte oramai aspetti riguardanti Aiuti e/o Sanzioni, in forma diretta o indiretta.

2. Sanctions without frontiers (wars without tears)

In particolare alla base dell'azione di Mosca vi è un'accezione piuttosto ampia di cosa possano riguardare le Politiche degli Aiuti e delle Sanzioni Internazionali.

Dal periodo sovietico la Russia ha mutuato l'idea che è *aiuto* non solo quello riferito al classico indicatore internazionale ODA⁴ (e quindi circoscritto per lo più all'umanitario e allo sviluppo), ma bensì tutto ciò che viene indirizzato verso un altro Stato a condizioni di favore, indipendentemente dall'*oggetto* della transazione. Entrano dunque in gioco altri tipi di sostegno – tra cui quello finanziario diretto, aiuto commerciale con applicazione di dazi doganali privilegiati, sostegno energetico, trasferimento di tecnologia altamente specializzata ecc. – fino all'assistenza militare vera e propria.

Invertendone il flusso di direzione, questi settori di aiuti sono divenuti automaticamente aree di sanzioni.

Similmente a quanto avviene negli altri paesi, anche le Sanzioni designate da Mosca non si pongono limiti di azione né di strumenti ma sono *targeted*, ovvero studiate su misura per colpire punti nevralgici degli Stati che ne sono destinatari.

Ne è prova il recente condizionamento da parte del Cremlino del flusso dei turisti di massa russi, espressione di quella classe media del paese cresciuta negli ultimi 10 anni – i cui numeri ne fanno una risorsa di esportazione simile all'energia ed alle materie prime⁵.

Mosca non ha disdegnato di vietarne – si badi, con decreto presidenziale⁶ – la destinazione a mo' di sanzione verso Egitto e Turchia; di facilitarne l'arrivo nei paesi amici come Italia, Grecia, Spagna o di rilanciare

⁴ Per un inquadramento dell'indicatore ODA (Official Development Assistance) e dei relativi sistemi di monitoraggio: www.unocha.org e fts.unocha.org.

⁵ Per i flussi del turismo estero russo si vedano i dati reperibili in <http://www.russiatourism.ru/contents/statistika/statisticheskie-pokazateli-vzaimnykh-poezdok-grazhdan-rossiyskoy-federatsii-i-grazhdan-inostrannykhgosudarstv/naibolee-populyarnye-napravleniya-povezdu-grazhdan-rossiyskoy-federatsii-za-rubezh>.

⁶ Cfr. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50805> sulla Turchia e il precedente <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50647> sull'Egitto.

con notevoli sussidi l'industria del turismo interno in risposta alle crescenti limitazioni per i viaggi all'estero dei suoi cittadini dopo la crisi di Crimea nel 2014.

Rispetto agli USA ed alla UE⁷, tuttavia la distinzione principale delle sanzioni russe è che esse sono più azioni di *ritorsione immediata* e *difesa*, meno ossessionate dall'aver un impatto nel cambio della politica estera complessiva – quando non addirittura della *leadership* – dei soggetti sanzionati.

Inoltre, come nel caso ricordato del turismo interno o ancora di più in quello agro-alimentare, esse sono servite per creare un neo-protezionismo che ha permesso di stimolare e rilanciare la produzione interna in alcuni settori che altrimenti non avrebbero potuto riattivarsi in un'economia ancora troppo dipendente dagli introiti da materie prime.

Forse per il fatto di porsi un obiettivo più realistico, le sanzioni Russe sono sembrate più efficaci – in particolare quando sono riuscite ad indebolire la compattezza interna politica del fronte USA-UE.

È anche importante sottolineare che esse in questo periodo non sono più come in passato l'anticamera dello scontro bellico classico ma invece funzionali a riportare il confronto su un livello *alternativo* all'*escalation* militare. Le Sanzioni cioè *allontanano* la guerra piuttosto che *avvicinarla*, a mo' di coma farmacologico indotto, in cui Mosca fa virare le proprie relazioni con il nuovo nemico di turno per evitare che la situazione degeneri verso pericolosi punti di non ritorno.

Questa non è un'evoluzione da poco rispetto al passato e fa notare che il momento di *emergenza*, ancora importante per attivare Aiuti e Sanzioni, non è più condizione *sine-qua-non* per mantenerle in essere.

In particolare il caso delle relazioni russo-turche dopo l'abbattimento del jet di Mosca nel 2015 sul confine siriano, destinato a restare caso da manuale della degenerazione dei rapporti da privilegiati a ostili in meno di 48 ore, dimostra che le Sanzioni di Mosca – dure, ma non militari – sono state concepite come strumento finale e non transitorio verso un'*escalation* bellica. Questa circostanza, peraltro, ha sorpreso non pochi commentatori

⁷ Cfr. A. IVANOV, K. MOLODYKO, *Unilateral Restrictive Measures as a New Regulator of the World Economy*, in *Russia in Global Affairs*, 4\2015, reperibile in <http://eng.globalaffairs.ru/number/Sanctions-and-the-World-Order-17889>; F. GIUMELLI, *The Success of Sanctions. The case of the European Union*, Farnham, Ashgate, 2013; S. OXENSTIERNA, P. OLSSON, *The economic sanctions against Russia. Impact and Prospect of success*, Stockholm, 2015, FOI.

– convinti un po' ingenuamente che il Cremlino avrebbe risposto all'antica con il rombo dei cannoni⁸.

Da strumento eccezionale da usare in casi limite, le Sanzioni sono divenute mezzo di governo regolare e di *routine* della politica estera. Come nel caso degli aiuti, il ricorso ad esse, da *estrema ratio* dell'azione internazionale dello Stato Nazione, è passato a prima scelta diplomatica di Mosca.

Collegato a quest'aspetto è il fatto che la loro durata non è limitata nel tempo ma si sta protraendo per lunghi periodi, istituzionalizzandone la presenza nel *policy making*.

Da questa prospettiva non sorprende l'opinione diffusa che le sanzioni e contro-sanzioni attivate dopo la campagna di Crimea dureranno ancora a lungo, a prescindere dall'andamento della crisi geo-politica che le ha generate⁹.

Così, come sul versante dell'aiuto diretto dato da Mosca, il sostegno alle popolazioni dell'est Ucraino, da tattico si è già trasformato in obiettivo strategico di lunga durata e non scomparirà nemmeno in vista di un ipotetico normalizzarsi della situazione nel Donbass – peraltro improbabile alla luce del cronicizzarsi dello scontro in quel contesto. Sulla *Guerra degli Aiuti*, soprattutto logistici e militari, in Ucraina per inciso si giocherà il futuro delle relazioni tra Kiev e Mosca¹⁰; non certo sul ritorno della Crimea all'Ucraina, prospettiva irrealistica e richiesta irricevibile per Mosca, nel momento stesso in cui si è optato per l'ingresso formale della penisola nel territorio della Federazione.

3. Primatus (geo) politicae

Importante per inquadrare la complessiva politica estera russa attraverso Aiuti e Sanzioni è il capitolo dei costi correlati per il Cremlino.

⁸ Cfr. A. UNVER, *Clash of Empires. Why Russia and Turkey fight*, in *Foreign Affairs*, 29/11/2015, reperibile in <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2015-11-29/clash-empires>.

⁹ Cfr. F. LUKYANOV, "Globalnoe korolevstvo krivyykh zerkal", in *Russia in Global Affairs*, 14/12/2015, reperibile in <http://www.globalaffairs.ru/redcol/Globalnoe-korolevstvo-krivyykh-zerkal-17880>. Dello stesso autore v. *Edoi po globalizatsii*, in *Gazeta.ru* 21/08/2014, reperibile in <http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/6184189.shtml>.

¹⁰ Cfr. I. PELLICCIARI, "La Guerra degli Aiuti tra Stati Uniti, Russia e Unione Europea", in *Rivista di Politica*, 8/3/2014, reperibile in <http://www.istitutodipolitica.it/wordpress/2014/03/08/la-guerra-degli-aiuti-tra-stati-uniti-russia-e-unione-europea/>.

A tale proposito, molte delle mosse sugli Aiuti e contromosse sulle sanzioni della Russia hanno palesemente contraddetto le previsioni dell'Occidente – cogliendolo spesso impreparato.

In primo luogo a sorprendere è stato l'apparente disinteresse di Mosca per le conseguenze economiche della sua politica estera – anche quando queste sono risultate pesanti per le sue finanze¹¹.

In realtà la nostra tesi è che la Russia non sottovaluti le spese da sostenere in funzione del suo posizionamento internazionale, ma che le metta sempre in secondo ordine con una certa rassegnazione rispetto al perseguimento dell'obiettivo primario, che resta sempre geo-politico.

Il caso recente più emblematico è l'Aiuto che Mosca ha dato all'Iran perché si trovasse un accordo con il nucleare e il paese rientrasse nella *white list* internazionale. Il Cremlino ha agito convinto in questa direzione, benché fosse prevedibile che una normalizzazione dei rapporti con Teheran avrebbe portato all'allentarsi delle sanzioni e alla conseguente immissione sul mercato mondiale di consistenti quantità stoccate di greggio iraniano.

Il prezzo è sceso stabilmente sotto i 35 dollari al barile a gennaio 2016 e, di conseguenza, il Rublo – molto legato alla quotazione del greggio – è tornato nello stesso periodo a navigare in acque instabili, ben sopra gli 82 Rubli per un Euro.

Questo sviluppo, ampiamente previsto, è stato tuttavia derubricato da Mosca come un inevitabile prezzo da pagare per mantenere un ruolo predominante in Medio Oriente, rafforzare la posizione in Siria e uscire dall'isolamento politico in cui era finita nel post-crisi ucraino.

Lo stesso accordo trentennale energetico del 2014 con la Cina¹² – fatto a condizioni vantaggiose per Pechino, impensabili prima della presa della Crimea – richiama la logica e lo schema classico sovietico degli Aiuti, fat-

¹¹ Cfr. i dati sul budget federale presi dal Ministero delle Finanze russo – da cui si evince che in previsione di una forte contrazione del PIL, Mosca aveva previsto per il bilancio 2015 dei tagli doppi al sostegno della economia domestica (- 8,8%) – rispetto a quelli per la difesa (- 4,3%). Cfr. *Poyasnitelnaya Zapiska k Proektu Federal'nogo Zakona "O Vnesenii Izmenij v Federalnyi zakon 'O Federal'nom byudzhetе na 2015 god i planovyi period 2016 i 2017 godov'"* – reperibile in [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=611445-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=611445-6).

¹² Sulle collaborazioni energetiche tra Mosca e Pechino si rimanda a T.S. EDER, *China-Russia Relations in Central Asia: Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*, Wien, 2014, Springer VS; I. KOCH-WESER, C. MURRAY, *The China-Russia Gas Deal: Background and Implications for the Broader Relationship*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

to di applicazione di tariffe eccezionalmente favorevoli e fuori-mercato ai partner politici considerati strategici. Anche in questo caso, le considerazioni economiche sono passate in secondo ordine rispetto ai vantaggi politici dell’Aiuto.

Questa cultura di azione è riconducibile ad una radicata ambizione che possiamo definire di dominio *classico* – dove il *Dominus* accetta di farsi carico a pieno dei costi e delle conseguenze della propria azione politica che svolge al di fuori dei propri confini nazionali.

Se gli USA, grande competitor internazionale di Mosca, puntano a esercitare un potere su Stati terzi attraverso Aiuti concessi prontamente – ma il cui conto è presentato *ex-post* in toto ai beneficiari –, la Russia ancora concede Aiuti a soggetti da cui trae beneficio geo-politico, ma i cui costi economici – spesso altissimi – vengono da lei sostenuti *in toto*, come se fossero dei “vuoti a perdere”.

Simile discorso vale per le sanzioni USA, storicamente disegnate in modo abile e accurato in modo da non colpire eccessivamente i punti vitali della economia americana¹³, e invece usate da Mosca per colpire gli avversari, senza curarsi troppo dei loro costi al proprio interno.

Si sta insomma avverando quanto anticipato alcuni anni fa quando scrivemmo che “*l’impatto delle sanzioni verso la Russia sull’economia non farà che rafforzare la convinzione della bontà degli obiettivi politici nella leadership russa – e di compattarla attorno ad essi*”¹⁴.

A completare la differenza tra USA e Russia su questo piano va detto che la stessa industria militare e ad alto contenuto tecnologico (sia di ricerca che di produzione) della Federazione è saldamente nelle mani dello Stato e non riconducibile a *contractor* esterni – il che la rende ancora una volta più sensibile agli obiettivi geo-politici del Cremlino, piuttosto che alle marginalità ricavate dalle singole produzioni belliche o ai costi della logistica e dei servizi legati agli scenari di intervento.

È quindi piuttosto improbabile che Mosca, più incline a resistere in uno stato autarchico – finché sostenibile dall’interno e meno condizionata da fattori esterni – cambierà il proprio modello di ingaggio su Sanzioni e Aiuti.

¹³ Cfr. sulla storia delle sanzioni USA: A.P. DOBSON, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of sanctions, embargoes and economic warfare*, London and New York, 2002, Routledge.

¹⁴ Cfr. I. PELLICCIARI, *Ri-bruciare Stalingrado? La Russia, le sanzioni e le reazioni spropositate*, limesonline, 23/09/2014, reperibile in <http://www.limesonline.com/ri-bruciare-stalingrado-la-russia-le-sanzioni-e-le-reazioni-sproporzionate/66493>.

E, per converso, è altrettanto improbabile che gli USA spostino le sanzioni contro la Russia su settori più rischiosi per la propria economia.

La UE, dal canto suo – come prevedibile, data la sua debolezza politica strutturale – continuerà a subire la situazione e si accoderà nuovamente a Washington¹⁵, mentre molti dei suoi Stati membri, come già avvenuto per tutto il periodo 2015-2017, cercheranno di ammorbidire la propria posizione individuale cercando su propria iniziativa di moltiplicare dietro le quinte i contatti bilaterali con Mosca.

4. Aiuti ai Nemici; Sanzioni agli Amici

Tesi finale qui proposta è che il continuo e rapido mutarsi delle crisi in corso (ne nascono di nuove senza che le esistenti si siano stabilizzate) abbiano intrecciato l'uso di Aiuti e Sanzioni da e verso Mosca a tal punto da fare emergere frequenti paradossi.

Il primo è che Aiuti e Sanzioni hanno un crescente impatto autonomo sugli Stati Donatori e/o Sanzionatori, che richiede un'analisi separata da quella del loro effetto sugli Stati cui sono rivolti.

Altro paradosso è che, a parte le ricorrenti retoriche di coordinamento che li accompagnano, vi è una costante competizione interna nelle alleanze di Donatori e/o Sanzionatori – che spesso è scoppiata in uno scontro sulla difesa dei rispettivi interessi nazionali.

La denuncia di un impatto diseguale delle contro-sanzioni Russe all'interno dei paesi del fronte sanzionatore ha catalizzato l'attenzione su quali Stati europei ci abbiano in realtà rimesso di più, creando al loro interno non poche tensioni e rivendicazioni.

La vicenda della costruzione di *North Stream* e *North Stream 2* – della quale è sembrata avvantaggiarsi *in primis* la Germania – e la contemporanea rigidità tedesca nella richiesta di rinnovo delle sanzioni UE alla Russia hanno provocato forti polemiche tra Berlino e Roma¹⁶, con gli italiani convinti di essere vittime di un fuoco amico e di pagare un prezzo più alto degli altri

¹⁵ Cfr. S. KARAGANOV SERGEY, *No easy solutions. On perspectives of the Russian-European Relations*, in *International Affairs*, Moscow, 9, pp. 11-23. Dello stesso autore v. *Back to Vienna: how to fulfill the failed dream. Essay for the Congress of Vienna 2015*, Moscow, 2015, Higher School of Economics.

¹⁶ Si vedano i resoconti e le cronache politiche del Consiglio Europeo del 18 dicembre 2015, presenti sui principali media internazionali.

paesi europei per le sanzioni a Mosca. Da qui a formulare l'accusa che ciò non avvenga per caso – ma segua una volontà e precisa regia di paesi dominanti come Germania e USA – il passo è politicamente breve.

Vero o falso che sia questo sospetto – anche se è innegabile che le esportazioni USA in alcuni settori sono aumentate in Russia proprio nel periodo delle sanzioni a Mosca –, il fatto stesso che una tale polemica acquisti il centro della discussione politica di per sé incide sia sul proseguo delle sanzioni, sia sulla qualità dei rapporti tra UE, i suoi Stati membri e il Cremlino.

Dal canto suo la Russia ha il vantaggio di essere uno Stato nazione che ragiona all'interno dei suoi confini e non deve inscenare un coordinamento con altri alleati sul tema. Il paradosso principale per Mosca semmai è che spesso aiuti e sanzioni sono stati divisi da una sottilissima linea di demarcazione e sono visibilmente coesistiti in stessi scenari.

Emblematico è ancora *North Stream* con la decisione di un coinvolgimento italiano nel progetto su suggerimento russo, deciso a mo' di aiuto da Mosca per compensare Roma della perdita di *South Stream* e per premiarla per la posizione critica assunta davanti al rinnovo delle sanzioni UE alla Russia¹⁷.

Un altro valido esempio è la decisione del Cremlino – nonostante le tensioni, la diffidenza (e le sanzioni) nei confronti degli USA – di continuare una serie di collaborazioni strategiche nel campo tecnologico e spaziale in cui tecnicamente Mosca fa la parte del Donatore.

Così come l'aiuto militare russo in Siria ad Assad è stato caricato in seguito ai fatti del *Bataclan* a Parigi di un significato di aiuto tattico e di *intelligence* in chiave anti-terroristica a vantaggio della Francia – che per inciso Parigi si è ben guardata dal rifiutare pubblicamente, nonostante le sue sanzioni in essere contro Mosca.

A complicare il quadro contribuisce un'evoluzione troppo rapida degli scenari di crisi e degli annessi giri di giostra dei soggetti coinvolti che tardano a essere seguiti dagli strumenti della diplomazia – che è a tutt'oggi il soggetto cui è delegato il tradurre in atti formali le scelte politiche.

Questo, insieme al fatto che – come ricordato – sanzioni e/o aiuti tendono a istituzionalizzarsi, genera il paradosso più eclatante, ovvero che siano al contempo tollerati e coesistano interventi di Aiuto a paesi che sono (di-

¹⁷ Si vedano i resoconti sulla visita in Italia del vice-premier russo Arkady Dvorkovich di inizio 2016 – seguita dalla conversazione telefonica Putin-Renzi (<http://kremlin.ru/events/president/news/51151>).

ventati) Nemici – come è stato per Turchia e Ucraina –, mentre vengano mantenute Sanzioni a paesi che sono (diventati) Amici –tra gli altri, Italia, Grecia e Ungheria.

5. Guerre degli Aiuti

Questo paradosso è a nostro avviso destinato a estendersi e a istituzionalizzarsi alla luce del prepotente ritorno sulla scena internazionale da protagonista della Russia e del suo conseguente desiderio, dopo un prolungato periodo in cui è stata Paese beneficiario di aiuti, di tornare ad essere un Paese Donatore.

Questo ritorno di Mosca nel giro dei grandi paesi donatori è stato accolto con fastidio dagli altri membri del club, notoriamente poco entusiasti per le *new entries* – in particolare quando queste avvengono senza invito.

Visto da questa prospettiva, lo scontro in Ucraina è stato quello tra chi già da tempo si era abituato a imporre il proprio aiuto al paese – l'Unione europea aveva sommerso di programmi vari di assistenza Kiev dal 1990 in poi attraverso il PCA e i numerosi progetti dei programmi TACIS, ENPI ecc. – e chi, invece, come la Russia, aveva iniziato a proporre politiche di aiuto più massicce e finanziarie, *cash-and-carry*, meno legate a progetti di assistenza tecnica e, in generale, meno procedurali di quelle europee.

Che lo scontro sia puramente politico tra diversi programmi di aiuto – e non solo tra valori filo o anti europeisti – è dimostrato dal fatto che nessuno nel dopo-*Maidan* ha pensato di andare a ricordare quale sia stato il reale impatto degli aiuti che in quasi vent'anni l'Occidente – e, in particolare, l'Unione Europea – ha scaricato su Kiev¹⁸.

Il confronto su quali aiuti dovesse accettare l'Ucraina è stato invece rilanciato e intriso di una forte componente retorica che ha spianato la strada a un nuovo massiccio flusso di aiuti occidentali a Kiev – che ha portato alla situazione attuale di sovraffollamento (*Donors Overload*) di iniziative di aiuto spesso in chiara sovrapposizione e ridondanza (*Donors Overlap*).

¹⁸ Sugli aiuti dell'Unione europea infatti spesso ha gravato il sospetto più che fondato di inefficienza, inefficacia, finanche di corruzione dei soggetti coinvolti, se è vero che uno dei principali scandali scoperti dalla indipendente Agenzia antifrode della Commissione Europea – OLAF – negli anni recenti ha avuto come epicentro proprio l'Ucraina e la stessa Delegazione della Unione europea a Kiev. Cfr. a tale proposito il sito di OLAF https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en.

Con il ritorno di Mosca sulla scena globale e con le Politiche di Potenza che fanno affidamento in primo luogo e in forma sempre più crescente sulle politiche degli aiuti come strumento di obbligazione politica, è probabile che negli anni a venire sempre più scenari di interesse geo-politico vedranno i principali Donatori/competitor scontrarsi in vere e proprie “Guerre degli Aiuti”.

6. Conclusione

Uscita dal ruolo di Beneficiario degli Aiuti ricoperto negli anni Novanta e tornata a essere uno dei primi *re-emerging Donors* nello scacchiere internazionale, anche la Russia ha progressivamente utilizzato Aiuti e Sanzioni come strumenti ricorrenti della sua politica estera. Meno condizionato dalla necessità di richiamarsi a valori universali, l’Aiuto e le Sanzioni disegnate dal Cremlino sono strumenti con obiettivi pragmatici e con uno spettro di azione piuttosto largo: destinati a durare e a istituzionalizzarsi anche quando i motivi che li hanno generati sono venuti meno. Nel caso dell’azione di politica estera di Mosca, il costo economico di questi interventi passa sempre in secondo piano rispetto all’obiettivo geo-politico, e porta a volte a paradossi per cui Aiuti e Sanzioni possono coesistere riferite a stessi soggetti terzi. Ne emerge un contesto in cui Mosca cerca su scala globale di attivare politiche di aiuto come nuova forma di condizionamento politico; e nel fare questo entra in scontro con i principali *Donors* classici, bilaterali e multilaterali. Dopo l’Ucraina, la Libia e la Corea del Nord è presumibile un moltiplicarsi di altri scenari geo-politici di forte competizione tra le varie politiche di aiuti Russe da un lato, Occidentali dall’altro.

Parafrasando Von Clausewitz, se la guerra è stata vista come una continuazione della politica con altri strumenti, allora possiamo spingerci oltre e dire che gli aiuti internazionali sono diventati un’altra forma di guerra tra Donatori.