

ELENA DUNDOVICH*

GOODBYE EUROPA:
LA RUSSIA DI PUTIN E IL DIFFICILE RAPPORTO
CON BRUXELLES

L'analisi dei rapporti intercorsi tra la Russia di fine millennio e quella putiniana da un lato e, dall'altro, l'Unione Europea si muove su due piani diversi: un livello più strettamente storico-economico che prende in esame il modo in cui, sin dall'epoca di Gorbačëv e poi di El'cin, il governo di Mosca ha sviluppato con l'Europa unita un complesso intreccio di legami economici e, solo in misura molto ridotta, politici; in seconda istanza, un piano più politico-economico legato al tema cardine della sicurezza, le cui incognite si sono aggravate per il Cremlino sia dopo la decisione degli Stati Uniti di costruire una nuova architettura geostrategica regionale nei paesi dell'ex impero sovietico (o ad esso in qualche modo legati) attraverso l'allargamento della NATO a Est (1999 e 2004); sia in seguito all'ingresso nella Comunità Europea di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lettonia, Estonia, Lituania e Slovacchia nell'aprile dello scorso anno¹.

Ancora in epoca gorbačëviana, ormai imminente il crollo dell'impero, l'allora Unione Sovietica stipulò con la Comunità Europea un primo Accordo di cooperazione commerciale ed economica (1988) a cui fece seguito, nel dicembre 1991, il varo da parte dell'UE del programma TACIS, progettato al fine di offrire assistenza tecnica ai paesi dell'ex URSS impegnati nel processo di transizione alla democrazia e a un'economia di mercato.

Tre anni dopo, a regime ormai scomparso, la nuova Russia democratica firmò a Corfù con i Capi di Stato e di governo dell'allora Comunità un accordo di *Partnership* e cooperazione (entrato poi effettivamente in vigore nel 1997 a causa delle tensioni suscitate dall'intervento militare russo in Cecenia² a partire dal 1994): secondo questo

* Dottore di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Firenze.

¹ L'articolo fotografa la situazione dei rapporti tra Unione Europea e Russia al maggio del 2004.

² G. TIMMINS, "The European Union and Russia", in *Politik im Netz*, 6. Jahrgang, 27.3.2005, p. 3, in www.politik-im-netz.com.

accordo, Russia ed Unione Europea si riconoscevano per la prima volta come partner strategici nel campo politico, economico e culturale, ufficializzando la volontà di entrambe le parti di intraprendere un cammino comune i cui capisaldi erano il riconoscimento della clausola della nazione più favorita, la limitazione progressiva di ogni riduzione nel settore *import-export*, l'armonizzazione legislativa, la possibilità di creare ditte e aziende, la progressiva liberalizzazione dei servizi, la libera circolazione dei pagamenti e del movimento dei capitali, il regolamento della proprietà intellettuale e, infine, l'avvio di negoziazioni che portassero a lunga scadenza alla creazione di una zona di libero scambio tra i due partner. Oltre a ciò, particolari forme di collaborazione si dovevano sviluppare nel settore della giustizia e degli affari interni, nei campi soprattutto della lotta al crimine organizzato, dell'energia, dell'ambiente, della scienza, della tecnologia e dei trasporti. Garanzia e organo di monitoraggio di tale costituenda cooperazione sarebbero stati i due *summit* annuali (uno da tenere a Mosca, l'altro nel paese presidente di turno dell'UE) previsti dall'accordo stesso e a cui avrebbero partecipato il presidente della UE, appunto, il presidente della Commissione e il presidente della Repubblica federale russa³.

Il tema della creazione di uno Spazio economico comune europeo (CEES) con la nuova Russia, appena accennato in realtà nell'accordo del 1994, venne ripreso al Consiglio europeo di Colonia nel giugno 1999: in quella occasione, soprattutto su pressione dei tedeschi (particolarmente preoccupati sia per il coinvolgimento unilaterale dei russi in Kosovo sia per gli effetti del crollo del rublo seguito alla crisi del 1998), fu adottato un piano di azione articolato e di lunga durata cui fu data la definizione di *Common Strategy towards Russia* (CS)⁴. Vi si prevedevano iniziative specifiche nel campo politico e della sicurezza, delle questioni economiche, del commercio e degli investimenti, dell'energia, ecc. Ogni nuova presidenza UE avrebbe dovuto presentare un piano di miglioramento della strategia in questione, il cui scopo ultimo era quello di rendere tangibili, massimizzandoli, i già molti benefici strumenti previsti dall'accordo di *Partnership* e cooperazione⁵. Nemmeno una parola,

³ H. TIMMERMANN, "Relations between the EU and Russia: The Agreement on Partnership and Cooperation", in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 12, n. 2, 1996, p. 219.

⁴ European Commission, *The Common Strategy of the European Union on Russia*, June 1999, http://www.eur.ru/en/p_244.htm.

⁵ Fra gli incontri previsti dall'accordo, e regolarmente svoltisi, uno dei più

in nessuna delle due occasioni, venne spesa a favore dell'idea di un'associazione della Russia all'Europa comunitaria né, tantomeno, a quella di una sua possibile integrazione.

Non vi poteva essere, del resto, idea più lontana per l'allora presidente El'cin, così esattamente come per il suo successore Vladimir Putin, salito agli onori del Cremlino nel dicembre 1999 e poi regolarmente eletto alle elezioni presidenziali del marzo 2000. Nel programma decennale della politica estera della Federazione russa, elaborato dopo il suo arrivo al potere e approvato poi il 28 giugno di quello stesso anno, il neopresidente sottolineava con cura i tratti euroasiatici della grande potenza russa, considerando i rapporti con l'Unione Europea importanti ma non decisivi.

Era ciò che emergeva con chiarezza in special modo da una parte precisa di quel programma, la "Strategia a medio termine verso l'Europa", sezione in cui il Cremlino metteva a fuoco gli obiettivi della politica estera russa nei confronti dell'area europea⁶. Il documento in questione sottolineava gli interessi nazionali russi e la necessità di promuovere il ruolo e l'immagine della Russia, potenza euroasiatica, in Europa e nel mondo. Ciò era un obiettivo tanto più realizzabile nel contesto della creazione di un sistema paneuropeo di sicurezza collettiva (legato agli Stati Uniti e alla NATO ma non da questi egemonizzato) e attraverso la messa a disposizione da parte dell'Unione del suo potenziale economico e della sua esperienza manageriale per aiutare lo sviluppo dell'"economia di mercato socialmente orientata" della Russia. A tal fine, quest'ultima intendeva rafforzare e sviluppare la *partnership* già esistente da alcuni anni con l'Unione Europea, in modo da poter creare nel futuro immediato una collaborazione più stretta all'interno delle diverse organizzazioni internazionali, a più lunga scadenza un'Europa unita e priva di linee divisorie. Un trampolino di lancio per giungere al rafforzamento correlato e *bilanciato*⁷ delle posizioni sia

importanti è stato quello svoltosi il 17 maggio 2001 a Mosca, che ha portato alla creazione di un "High Level Group" incaricato di lavorare alla effettiva realizzazione di uno spazio comune europeo al fine di legare due mercati, quello russo e quello europeo, che, insieme, rappresentano circa 600 milioni di consumatori: *EU-Russia Summit Joint Statement*, Moscow, 17.5.2001, www.eur.ru/en/p239.htm.

⁶ I temi in questione erano già stati anticipati dallo stesso Putin, allora primo ministro, al summit euro-russo di Helsinki svoltosi nell'ottobre del 1999, cfr. *The Russian Medium-Term Strategy for Development of Relations with the European Union*, in www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=apage&id=53.

⁷ L'espressione è nel testo originale del documento, il corsivo dell'autrice.

della Russia sia dell'Unione Europea nella comunità internazionale. Nessun obiettivo di accesso o associazione della Russia all'Unione Europea era minimamente adombrato. Al contrario, si sottolineava come il termine *partnership*, usato per indicare lo stato dei rapporti tra i due soggetti, implicasse l'impegno comune per stabilire un sistema effettivo di sicurezza collettiva in Europa sulla base della più assoluta eguaglianza. A tal fine si sarebbe dovuta elaborare di comune accordo una Carta per la sicurezza europea e consolidare un alto livello di mutua fiducia e di cooperazione sia nel settore economico sia in quello politico, ma sempre sulla base di un rigido criterio di aiuto reciproco: sostegno di tipo economico per quanto riguardava l'UE nei confronti di Mosca, aiuto di quest'ultima per rafforzare la posizione dell'"Europa" (e non dell'Unione Europea) nel mondo. Infine, e non era un particolare irrilevante, a sua volta il partenariato veniva interpretato dal Cremlino come un valido strumento per consolidare la propria posizione di potenza leader all'interno della Comunità degli Stati Indipendenti.

Se il documento auspicava l'apertura più ampia possibile del mercato europeo alle esportazioni russe e, di converso, la promozione degli investimenti europei in Russia, non faceva del resto mistero sui timori che Mosca nutriva rispetto all'introduzione dell'euro e soprattutto ai progetti di espansione a Est dell'Unione, la quale veniva ammonita con fermezza rispetto all'opposizione del Cremlino a qualsiasi tentativo di creare una *special relationship* con gli altri paesi della Comunità degli Stati Indipendenti⁸.

Fu l'attacco alle Torri Gemelle, l'11 settembre 2001, a rilanciare, almeno sul momento, i termini del dialogo tra Russia e Unione Europea. Il 3 ottobre, il *summit* euro-russo di Bruxelles stabilì il principio della lotta comune contro il terrorismo⁹, nel maggio seguente l'Unione Europea riconobbe all'economia russa lo *status* di "economia di mercato"¹⁰.

La reale modesta portata del supposto riavvicinamento tra Mosca e Bruxelles non tardò però a manifestarsi. Pesavano come una forte

⁸ La versione inglese del documento *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 2000, è disponibile in www.bits.de/EURA/EURAMAIN.htm.

⁹ *EU-Russia Summit Joint Statement*, Brussels, 3-10-2001, www.eur.ru/en/images/pText_pict/238/sum41.doc.

¹⁰ Il nuovo *status* veniva riconosciuto al fine di incoraggiare la Russia a entrare nel WTO.

incognita sulle relazioni euro-russe da un lato la tragedia cecena (tutt'ora fonte di continue tensioni) e, dall'altro, la decisione dell'Unione di accogliere larga parte dei paesi dell'ex Europa orientale¹¹. Un mutamento epocale, nell'ottica russa, se si considera che, dal punto di vista della sicurezza, con l'ingresso dei nuovi Stati dell'area (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lettonia, Estonia, Lituania, Slovacchia) i confini dell'Unione si sono ora definitivamente estesi sino a quelli russi; e che, dal punto di vista invece economico, se sino al 2004 oltre il 40 per cento del commercio estero russo era con i paesi dell'Unione, questo dato è salito a più del 50 per cento dopo il maggio 2004¹².

Da un punto di vista più strettamente economico, lo stato di allarme con cui Mosca ha accolto la prospettiva dell'allargamento non è del tutto da biasimare: già prima dei nuovi ingressi si calcolava che la Russia avrebbe perso 240 milioni di dollari all'anno a causa delle nuove barriere dell'Unione. La questione del movimento di persone, beni e servizi suscitano al Cremlino non poche preoccupazioni. I paesi in questione hanno accettato nella sua interezza l'*acquis communautaire* anche per quanto riguarda il loro commercio estero con i paesi terzi, con i quali sono ovviamente tenuti a rispettare gli accordi stipulati dall'Unione Europea. Anche se nel complesso molte tariffe dovrebbero risultare più basse che non in precedenza, la fase di transizione e di riassetto dei rapporti economici, e soprattutto del settore *import-export*, con la Russia non sarà semplice. Oltre a ciò, l'adozione della PAC ridurrà in gran parte le già modeste possibilità di esportazione dei prodotti agricoli russi, mentre l'esportazione per la Russia di manufatti potrà essere messa a rischio dai processi di certificazione obbligatori all'interno dell'Unione. Le opportunità per gli investitori russi saranno diverse perché il livello di competitività dell'UE nel mondo e gli equilibri dei mercati finanziari europei muteranno, mentre nello

¹¹ Cfr. anche l'intervento di L. PICCARDO, *Russia and EU: Problems and Perspectives of the Political Cooperation*, presentato al convegno "L'Espace Politique dans l'Histoire de l'Integration Européenne. Les Elargissements de la CEE/UE 1961-2002", svoltosi a Siena per iniziativa del Centro Ricerca Integrazione Europea, ora in A. LANDUYT e D. PASQUINUCCI, *Gli allargamenti della CEE/UE, 1961-2004*, Bologna, Il Mulino, 2005, t. II, pp. 1161-82.

¹² A ciò si aggiunga che 2/3 del totale degli investimenti stranieri in Russia è fatto da europei.

stesso tempo i nuovi accessi indurranno una diversione del commercio estero dell'Unione dalla Russia all'Europa occidentale.

Non sono però solo di ordine economico le considerazioni che accrescono lo stato di allarme al Cremlino. L'ingresso di questi nuovi paesi pone infatti una serie di incognite dal punto di vista della sicurezza della Repubblica federale russa, *in primis* per quanto riguarda la questione dei confini, dal momento che molti dei nuovi aderenti sono membri della NATO o di strutture militari ad essa affini¹³; in secondo luogo, per il problema della gestione delle regioni di frontiera, come per esempio quella di San Pietroburgo tra Russia, Estonia e Finlandia, abitualmente attraversate in un senso e nell'altro da migliaia di persone ormai use da anni a muoversi per questioni familiari o di affari; e, infine, per il destino, non scontato e in discussione dal 2002, dell'*enclave* di Kaliningrad, anomala eredità della Seconda guerra mondiale che vede un territorio russo di 15 000 kmq e popolato da circa un milione di abitanti del tutto separato dalla madrepatria¹⁴. Quali conseguenze avrà nel lungo periodo sul destino di queste regioni e sulla vita quotidiana della gente l'allargamento dell'Unione, che implicherà inevitabili limitazioni al libero movimento delle persone con l'imposizione di più rigidi controlli e visti per il passaggio tra il territorio russo e quello dell'Unione¹⁵?

La questione del libero movimento delle persone è evidentemente uno dei problemi più scottanti sul tappeto, poiché riguarda direttamente la vita di migliaia di persone costrette ora a subire molti più controlli al passaggio di frontiere che erano state invece di facile attraversamento negli ultimi dieci anni. Proprio per dare risalto all'importanza della questione, Putin ha provocatoriamente proposto all'Unione, il 1° settembre 2002, l'abolizione di tutti i visti tra il suo paese e l'UE¹⁶. Se dal punto di vista psicologico ciò aiuterebbe moltissimo l'opinione pubblica russa a non identificare più nell'Europa unita una

¹³ M. PAOLINI, "La Nato dell'Est", in "La Russia in Gioco", *Limes*, 6, 2004, pp. 123-138. Il volume, pur avendo un ovvio taglio giornalistico, è uno strumento estremamente utile e ben fatto per una visione generale della Russia oggi.

¹⁴ H. TIMMERMANN, "The EU-Russia Minuet over Kaliningrad", in *Internationale Politik* (Transatlantic Edition), 4, 1-2003, pp. 58-62.

¹⁵ J. BATT, *The EU's New Borderlands*, CER Working Paper (Centre for European Reform), London, October 2003.

¹⁶ Si veda su questo aspetto G. MELONI, *Russian Federation towards an Enlarged Europe*, Centro Interdipartimentale sul Diritto e l'Economia dei Mercati, Working Paper 5, 2002, p. 13.

sorta di minacciosa fortezza, il progetto appare però a Bruxelles di non facile realizzazione nel breve periodo, dato l'ingente numero di problemi da risolvere che esso comporterebbe: regolamentare il reingresso dei clandestini, il sistema dei passaporti, cooperare per combattere il crimine organizzato, ecc. Del resto, le difficoltà burocratiche sempre maggiori che, soprattutto nell'ultimo anno, si incontrano per ottenere la concessione dei visti per l'ingresso in territorio russo dimostrano la pretestuosità della proposta di Putin.

Dopo l'allargamento del maggio 2004, un milione e mezzo di russi vive nell'Unione e molti dei nuovi paesi hanno legami commerciali strettissimi con Mosca. La Russia ha vissuto l'evento con un atteggiamento apparente di irritato e polemico fastidio¹⁷, che cela però preoccupazioni ben più profonde legate a una tradizionale e, a tratti riemergente, sindrome da isolamento. Da un punto di vista generale, l'allargamento potrebbe non necessariamente risolversi in un peggioramento delle relazioni euro-russe: i nuovi ingressi potrebbero per esempio non tradursi automaticamente in un aumento delle barriere alle esportazioni russe. Nel caso dell'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia, questo non avvenne dopo il 1995. La nuova situazione, con il passare degli anni, obbligherà il governo russo ad adeguare sempre di più le sue esportazioni agli *standard* europei e questo eliminerà per gradi alcuni ostacoli che oggi sembrano di difficile superamento, come il problema delle certificazioni. Ancora, data la profonda differenza tra l'economia dei paesi europei occidentali e quelli dell'Europa centrale e orientale, questi ultimi potrebbero avere interesse a incrementare e non a disincentivare i propri rapporti con la Russia. E per quanto riguarda i baltici, la loro stabilizzazione dal punto di vista sia economico sia politico-internazionale indurrà forse i tre governi a rivedere le politiche di discriminazione nei confronti dei cittadini russi, sicuramente sollecitati anche dalla Commissione che, per esempio, già prima del suo ingresso effettivo, ha esercitato pressioni sull'Estonia perché sospenda la naturalizzazione dei cittadini russi.

Inoltre, poiché attualmente il rapporto fra il livello del prodotto

¹⁷ Sino al 27 aprile 2004, cioè a soli quattro giorni dall'adesione dei nuovi membri, Mosca ha cercato in tutti i modi di ostacolare l'estensione dell'accordo di *Partnership* e cooperazione ai paesi che stavano per entrare nella UE, facendone merce di scambio per ottenere l'abolizione del visto per i cittadini russi che entrano nell'Unione, forti sovvenzioni per l'*enclave* di Kaliningrad, più ampie quote per le importazioni russe sul mercato comunitario.

interno lordo della Russia e quello rappresentato dagli scambi con l'UE è di due terzi inferiore a quello che potrebbe essere realizzato, alcuni settori chiave, come quello delle forniture di energia, potrebbero essere rafforzati¹⁸. Una prospettiva in realtà non molto gradita a Washington, così come non lo è l'attenzione con cui Putin segue invece il progetto di riarmo europeo come viatico per il rafforzamento dell'Europa rispetto agli Stati Uniti¹⁹.

Oltre all'allargamento dell'Unione, nel corso del 2004 altri episodi hanno concorso a rendere più tesi i rapporti euro-russi: nel marzo le elezioni presidenziali che hanno riconfermato Putin per il suo secondo mandato hanno suscitato non poche perplessità in molti osservatori europei, non troppo convinti dei criteri di democraticità con cui esse si sono svolte e dei metodi non proprio ortodossi con cui il presidente russo ha limitato per l'occasione (ma non solo) i giornali indipendenti. Pochi mesi dopo, nel settembre, i fatti di Beslan e la dura reazione dell'olandese Bernard Bot, allora presidente di turno dell'UE, nonché il richiamo di Chris Patten, Commissario alle relazioni esterne dell'UE, al problema dei diritti umani in Russia hanno provocato un vero e proprio incidente diplomatico con Mosca. L'annuncio infine, solo un mese dopo, da parte della Commissione europea dell'intenzione di giungere a nuove forme di collaborazione nella zona del "comune vicinato" (ovvero Ucraina, Bielorussia, ma soprattutto Moldova e Caucaso meridionale, con la Georgia in prima fila, cioè le zone dei cosiddetti "conflitti congelati" ad alto rischio²⁰) ha portato a una durissima reazione del ministro degli Esteri russo Sergeij Lavrov, che ha minacciosamente ricordato agli europei come per i russi tale zona rientri a pieno titolo nel processo di integrazione della Comunità degli Stati Indipendenti, che riunisce buona parte delle ex Repubbliche sovietiche.

L'allargamento della NATO e dell'Unione Europea a Est, la questione cecena e con essa quella della lotta al terrorismo, la concezione

¹⁸ C. GRANT, K. BARYSCH, *The EU-Russia Energy Dialogue*, CER Briefing Note, Centre for European Reform, London, May 2003.

¹⁹ A.I. BAILES ET AL., *The Euro-Atlantic System and Global Security*, in SIPRI Yearbook 2003, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 70. Cfr. anche D. LYNCH, *Russia Faces Europe*, Chaillot Paper 60, ISS-EU, Paris, 2003, p. 9 e ID., "Russia's Strategic Partnership with Europe", in *The Washington Quarterly*, 27, 2004, 2, pp. 99-118.

²⁰ Soprattutto in Transnistria, Ossezia del Sud e Abkhazia, dove il movimento secessionista antirusso è molto forte.

russa strumentale dei valori della democrazia: sono queste alcune delle problematiche che rendono talvolta ambigui e controversi i rapporti tra Mosca e Bruxelles. Su tutto prevale però un approccio prevalentemente pragmatico, quello dei reciproci interessi economici vissuti alla luce di un contesto che, nonostante i momenti di stallo o di tensione, continua a produrre i suoi vantaggi a entrambi i partner. Nessuno dei due ha alcun interesse a promuovere progetti di associazione, né tantomeno di integrazione. Se l'Unione è spaventata dai costi altissimi che si ritroverebbe a sostenere in tal caso, dati i problemi dell'economia russa, e dal rischio del prezzo bassissimo che avrebbe la manodopera russa immessa nel mercato europeo, Putin dal canto suo sembra ben contento di non appartenere in esclusiva a un'Europa che limiterebbe la sua libertà d'azione soprattutto nel settore sino-asiatico, imponendo inoltre controlli e verifiche a scelte economiche che si muovono non sempre secondo criteri di chiarezza e democraticità. Ma i dati parlano chiaro: nel 2003 gli scambi commerciali tra la Russia e l'Unione Europea sono stati pari a 83 miliardi di euro, la Russia è il quinto partner commerciale dell'Unione dopo Stati Uniti, Svizzera, Cina, e Giappone (la UE il primo per la Russia), i venticinque paesi dell'Europa unita importano dalla Repubblica federale russa il 40 per cento del gas e il 18 per cento del petrolio del loro fabbisogno.

Caro vecchio Marx, come al solito l'economia ha la meglio su qualsiasi altra considerazione.