

# Lettera da Mosca: come vediamo la storia con l'Europa

*Una ricostruzione delle relazioni tra Federazione Russa e Unione Europea: dagli anni della costruzione di una cornice politica e istituzionale cooperativa e dello sviluppo di una forte partnership economica alla situazione attuale, in cui l'UE si è imbarcata nella guerra delle sanzioni contro Mosca e i rapporti sono al minimo storico.*

Le relazioni fra l'URSS e le comunità europee (Comunità economica europea o CEE, Comunità europea del carbone e dell'acciaio o CECA, Comunità europea dell'energia atomica o CEEA o anche Euratom) sono ufficialmente iniziate nel giugno del 1988. Nel dicembre del 1989 le parti hanno siglato un accordo per la cooperazione economica e commerciale. Nel giugno del 1994, a Corfù, la Russia e l'Unione Europea (istituita nel 1992) hanno siglato un Accordo di partenariato e cooperazione (PCA) con validità decennale, entrato in vigore il 1° dicembre del 1997.

**Alexey Gromyko è direttore dell'Istituto d'Europa dell'Accademia russa delle Scienze e presidente dell'Associazione russa degli Studi europei.**

**LA COOPERAZIONE RUSSIA-UE: GLI ANNI DELLO SVILUPPO.** La cooperazione tra le due parti inizialmente è stata complessa. Dopo il

1991, la Russia è entrata in una fase di sviluppo di nuove linee guida per la politica interna ed estera. Anche l'UE era in trasformazione ed espansione, con le tre successive ondate di allargamento (1995, 2004 e 2007), fino a raggiungere i 27 membri, comprese le tre ex repubbliche sovietiche di Estonia, Lettonia e Lituania. Nel 2011, la Croazia è diventata il ventottesimo paese membro dell'Unione e nel 2020 il Regno Unito ne è uscito. Le tensioni nei rapporti fra Russia e NATO, di cui la maggioranza degli Stati europei è membro, hanno avuto un persistente impatto negativo sulla cooperazione fra Mosca e Bruxelles.

Dai primi anni del nuovo millennio, l'interdipendenza economica fra Federazione Russa e UE è cresciuta rapidamente e si è sviluppata una solida base istituzionale per la cooperazione: summit semestrali fra il presidente della Federazione Russa, il presidente della Commissione europea e il presidente del Consiglio dell'Unione; incontri regolari fra il primo ministro russo e la Commissione europea; incontri del Consiglio di cooperazione (sostituito nel 2003 dal Consiglio di partenariato permanente a livello ministeriale); incontri nella cornice del Dialogo politico dei ministri degli Esteri e incontri del rappresentante permanente della Federazione Russa presso il Comitato politico e di sicurezza dell'UE; riunioni della Commissione parlamentare di cooperazione.

La strategia dell'UE nei confronti della Federazione Russa è stata formulata nel 1998. A Mosca è stato proposto un piano per una partnership strategica che comprendeva la creazione di un'area comune di libero scambio e una stretta cooperazione al fine di rafforzare la stabilità e la sicurezza dell'Europa. La posizione della Federazione Russa nei confronti dell'integrazione europea è stata definita l'anno seguente nella Strategia di medio termine per lo sviluppo delle relazioni fra Russia e Unione Europea per il periodo 2000-2010, che prefigurava un'Europa senza divisioni.

Il desiderio di innalzare il livello delle relazioni ha prodotto nel maggio del 2003 un documento congiunto, il Progetto per la creazione di quattro spazi comuni di cooperazione (riguardanti economia; libertà, sicurezza e giustizia; sicurezza esterna, co-

operazione nell'ambito della cultura, scienza e istruzione). A ciò ha fatto seguito, due anni dopo, l'elaborazione di una serie di *road map*: passi concreti per uno sviluppo complessivo delle relazioni. Le parti si sono reciprocamente riconosciute come partner strategici. Il loro avvicinamento su numerose questioni di politica estera è stato favorito dalla frustrazione nei confronti della politica estera praticata dall'amministrazione americana del presidente George W. Bush (2001-2009). Numerosi paesi membri dell'UE, così come la Russia, nel 2003 si sono opposti all'invasione dell'Iraq da parte di Stati Uniti, Regno Unito e dei loro alleati.

Nella prima metà degli anni 2000 la questione dell'allargamento dell'UE ha creato degli attriti con Mosca, che nel 1999 ha presentato a Bruxelles un elenco delle sue preoccupazioni, tra cui figuravano i diritti delle popolazioni russofone di Estonia e Lettonia e il problema del corridoio di Kaliningrad, questioni che la Commissione europea ha accettato di discutere solo all'inizio del 2002. I negoziati che ne sono seguiti si sono conclusi poco prima della data ufficiale dell'allargamento, il 1° maggio del 2004.

Nel complesso, grazie al progetto dei "quattro spazi comuni" e alle roadmap, la natura delle relazioni è rimasta positiva. Nel 2000 il summit Russia-UE ha prodotto una dichiarazione congiunta riguardante il rafforzamento della cooperazione e del dialogo su temi di politica e sicurezza in Europa. Dal 2001 in poi, alti funzionari russi hanno intrattenuto consultazioni mensili con i partner europei nella cornice del Comitato politico e di sicurezza dell'UE. Nel 2005 le agenzie spaziali russa ed europea hanno siglato un accordo di cooperazione e sono state avviate consultazioni bilaterali sui diritti umani. Altri progetti congiunti sono stati sviluppati nell'ambito della cultura, dell'istruzione e della scienza.

**I PUNTI DI CONTRASTO.** Se sulle questioni di comune interesse vi è stata convergenza, non sono mancati nodi di forte contrasto. I risultati delle elezioni presidenziali ucraine dell'autunno 2004 (con gli eventi della "rivoluzione arancione") e le altre rivolte scoppiate nell'area post-sovietica sono stati interpretati in modi opposti. La poli-



tica europea del “nuovo strumento di prossimità” è entrata sempre più in conflitto con gli interessi nazionali russi: una chiara conferma è stato il progetto del partenariato orientale, lanciato nel marzo del 2009 durante il vertice UE di Praga. Altri contrasti si sono verificati con il riconoscimento dell’indipendenza del Kosovo da parte di diversi Stati europei, mentre gli allargamenti dell’UE avvenuti nel 2004 e nel 2007 hanno avvicinato ancora di più alla Russia il confine europeo.

Riguardo ai temi energetici, nonostante il dialogo fra le parti fosse in corso fin dal 2000, la questione delle forniture russe è diventata molto spinosa a causa delle spregiudicate mosse di Kyiv riguardo al transito del gas russo attraverso il territorio ucraino nell’inverno 2008-2009 e del rifiuto da parte russa di ratificare il Trattato sulla Carta dell’energia, che conteneva, nella proposta di liberalizzazione del mercato europeo dell’energia, condizioni per il nostro paese inaccettabili. I contrasti fra Russia e Unione Europea in ambito energetico si sono ulteriormente aggravati nel 2014, dopo l’inizio della crisi ucraina. La fornitura di gas naturale all’Europa tramite il gasdotto Nord Stream, le cui prime due linee sono diventate operative nel 2010-2011, ha portato benefici a entrambe le parti. Tuttavia, l’UE è intervenuta, con intenti evidentemente politici, per bloccare la costruzione del gasdotto Sud Stream, che dalla Russia avrebbe dovuto transitare sul fondo del Mar Nero per raggiungere la Bulgaria e proseguire poi verso altri paesi europei.

L'Accordo di partenariato e cooperazione (APC) è scaduto il 1° dicembre del 2007. I negoziati per un nuovo accordo sono iniziati solo nel luglio del 2008, dopo il vertice Russia-UE di Khanty-Mansiysk. Dal 2006 la Polonia impediva alla Commissione europea di intavolare negoziati con la Federazione Russa per via di dissidi sul commercio bilaterale. Anche la Lituania si lamentava delle forniture di petrolio russe convogliate tramite l'oleodotto Druzhba (Amicizia). Infine, le trattative si sono interrotte dopo che la leadership georgiana ha ordinato un attacco militare su Tskhinvali e i *peacekeeper* russi nell'agosto del 2008, evento a cui è seguito l'ingresso di truppe russe nell'Ossezia del sud e nell'Abkasia. Gli sforzi di mediazione della Francia, all'epoca presidente di turno del Consiglio UE, hanno giocato un ruolo rilevante nella risoluzione del conflitto. Nel novembre del 2008 i negoziati per un nuovo accordo di base sono ripresi. Nel 2007 fra Federazione Russa e Unione Europea è entrato in vigore l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti e – lo stesso anno – anche quello sul commercio di determinati prodotti di acciaio. Nel 2008-2009 la Russia ha preso parte alle operazioni di *peacekeeping* europee, su mandato ONU, in Ciad e in Repubblica centrafricana e più tardi ha collaborato al contrasto della pirateria nel golfo di Aden.

**LA COOPERAZIONE ECONOMICA ED ENERGETICA.** Il periodo che ha preceduto la crisi economica globale ha visto l'incremento del volume della cooperazione economica fra Russia e paesi UE. Nel 2008 la quota dell'UE nel commercio estero della Russia superava il 52% e l'Unione era la fonte del 75% degli investimenti esteri diretti nel paese. Nel 2009 la Russia è diventata il terzo partner straniero per importanza nel commercio estero dell'UE, dopo Stati Uniti e Cina, con una quota del 6% nell'esportazione verso l'Europa e del 9,6% nell'importazione di prodotti europei. È diventata anche il primo fornitore di petrolio dell'UE – fra il 2000 e il 2009 le esportazioni sono cresciute del 56%, fino a raggiungere i 208 milioni di tonnellate – e il primo fornitore di carbone (53 milioni di tonnellate). In termini di esportazioni di gas, nel 2008 il paese forniva il 40% delle importazioni complessive di gas dell'Europa (134 miliardi di metri cubi).

Nei paesi baltici, la quota russa nella fornitura di gas è arrivata al 100%; in Slovacchia e Bulgaria al 90%, in Repubblica Ceca e in Grecia al 75%. Sempre nel campo delle risorse energetiche, la Russia è diventata anche il primo fornitore di uranio dell'UE.

I progressi nel campo della cooperazione economica fra Russia e UE erano finalizzati all'ingresso di Mosca nell'Organizzazione mondiale del Commercio, avvenuto nel 2011. Si prospettava una transizione verso l'implementazione di uno spazio economico europeo comune e la creazione di una zona di libero scambio fra Russia e UE. Questa idea era stata avanzata nel 2001 dall'allora presidente della Commissione europea, Romano Prodi: lo stesso anno, la Russia e l'UE avevano creato un gruppo di alto livello per lavorare al progetto. Per parte sua, la leadership russa ha proposto un'alleanza economica che riguardasse lo spazio compreso fra Lisbona e Vladivostok. Dopo la creazione dell'Unione doganale di Russia, Bielorussia e Kazakistan nel 2009 – trasformatasi nel 2015 in Unione economica eurasiatica (UEE) – si è iniziato a discutere dell'unificazione delle tariffe doganali di UE e UEE e di regolamenti tecnici.

**LA CRISI UCRAINA DEL 2014.** La crisi finanziaria ed economica scoppiata nel 2008 ha portato cambiamenti negativi nelle relazioni fra Unione Europea e Russia. Gli indicatori della cooperazione economica sono calati vistosamente, per poi iniziare a riportarsi verso livelli pre-crisi. Ma gli eventi ucraini, culminati nel febbraio del 2014 con il colpo di Stato a Kyiv, hanno prodotto un riacutizzarsi dei contrasti. La crisi è stata valutata in modo diametralmente opposto a Mosca e a Bruxelles e ha messo fine ai precedenti livelli di cooperazione e al progetto di uno spazio comune. L'ultimo vertice Russia-UE si è tenuto nel gennaio del 2014. Il tentativo da parte di Parigi e Berlino, durante il vertice europeo del giugno 2021, di riprendere un dialogo ad alto livello con la Russia è fallito.

Nel 2013 l'UE rappresentava il 48,8% dei proventi del commercio estero russo. La Russia, a sua volta, era il terzo partner commerciale dell'Unione (con circa il 10% degli scambi totali) dopo Stati Uniti e Cina. I principali partner erano Germania, Paesi

Bassi, Italia, Francia, Finlandia e Polonia. Non c'era però divisione del lavoro a livello industriale né forti collaborazioni produttive fra le parti. La Russia forniva soprattutto materie prime, vettori energetici e ferroleghie, ghisa, lamiere d'acciaio, rame, nickel, alluminio e fertilizzanti. Le principali importazioni dall'UE riguardavano macchinari, apparecchiature industriali, veicoli, beni durevoli di consumo e farmaci. Dal 2014 in poi, però, l'UE è stata coinvolta sempre di più nella guerra di sanzioni contro la Russia. Se prima l'interdipendenza economica con la Federazione Russa era considerata la base per una partnership strategica, dopo il 2014 ha iniziato a essere percepita come una minaccia.

Allo stesso tempo, per risolvere la crisi ucraina è stato istituito il “quartetto Normandia”, di cui facevano parte i presidenti di Russia, Ucraina, Francia e il cancelliere tedesco. È stato creato anche il gruppo di contatto tripartito sull'Ucraina, composto da Russia, Ucraina e OSCE. Nel settembre del 2014 è stato firmato il protocollo di Minsk 1 e nel febbraio del 2015 il Minsk 2, un pacchetto di misure per l'attuazione dei protocolli e della dichiarazione dei “quattro”. Tuttavia, nel corso degli anni successivi, Parigi e Berlino hanno assunto una posizione esplicita a favore dell'Ucraina all'interno del processo negoziale e le relazioni della Russia con l'UE hanno subito un ulteriore deterioramento. Nel 2018 la Russia rappresentava l'1,5% delle esportazioni europee e il 2,9% delle importazioni. Anche la quota UE nelle esportazioni e importazioni russe era calata, rispettivamente al 37,5% e al 45,5%. Allo stesso tempo, però, la Russia restava il maggior fornitore di gas dell'UE (con una quota superiore al 40% del totale).

**LE RELAZIONI UE-RUSSIA A UN MINIMO STORICO.** Il 22 febbraio del 2022 la Russia ha riconosciuto l'indipendenza delle Repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk e il 24 febbraio il presidente Putin ha annunciato l'operazione militare speciale. Dopo l'annuncio, quasi tutti i contatti ufficiali fra la Federazione Russa e l'UE si sono interrotti. Il 29 settembre del 2022 Vladimir Putin ha firmato i decreti che riconoscono l'indipendenza delle regioni di Zaporizhzhia e Kherson e, il giorno dopo, gli accordi

per l'annessione alla Russia delle quattro regioni. Queste mosse russe sono state accolte con ostilità dall'UE.

Germania, Polonia, paesi baltici e – fuori dall'UE – il Regno Unito sono diventati i principali fautori della politica delle sanzioni contro la Russia. Gli Stati membri dell'UE hanno iniziato a fornire armi, dapprima non letali e poi anche letali, a Kyiv. A livello europeo, il finanziamento delle forniture militari all'Ucraina è stato organizzato mediante lo Strumento europeo per la pace, il meccanismo finanziario che fa capo alla Politica estera e di sicurezza comune. Ora che siamo nell'autunno del 2023, i pacchetti di sanzioni varati dall'UE contro la Russia sono arrivati a undici. Contemporaneamente, il volume delle esportazioni di energia russe verso l'UE si è drasticamente ridotto; l'impatto è stato compensato dall'aumento delle forniture di granaglie, semi oleosi e fertilizzanti minerali. Nei primi nove mesi del 2022, le esportazioni degli Stati membri dell'UE, in termini di valore, sono diminuite del 35,6%, fino a toccare i 42,2 miliardi di euro, ma le esportazioni russe verso l'UE sono aumentate del 53%, raggiungendo i 168 miliardi di euro. Ci si aspetta però che nel 2023 il commercio fra Russia e UE, in termini di volume fisico e di valore, crolli.

Le relazioni fra la Russia, l'UE e i suoi Stati membri sono a un minimo storico; l'ostilità cresce continuamente. Le relazioni politiche sono congelate, nonostante la Missione permanente della Federazione Russa presso l'UE continui a lavorare a Bruxelles e lo stesso faccia la delegazione UE a Mosca. La Russia sta impostando una politica strategica rivolta verso est e compete con l'Unione per conquistare le simpatie del Sud globale. Eppure, non si può escludere che, a medio termine, si verifichi qualche miglioramento delle relazioni in nome del pragmatismo. Diversi canali di interazione sono ancora attivi, compreso il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, altre strutture delle Nazioni Unite, il G20 e anche l'OSCE, in configurazione P5+1 (relativamente al programma nucleare iraniano).