

Relazioni UE-Russia, Energia e Politica Internazionale

LO SPAZIO GEOGRAFICO EUROPEO TRA ALLARGAMENTO
E FASE POST-BIPOLARE

Un primo passo necessario da effettuare per tentare di interpretare le relazioni tra l'UE e la Federazione Russa, risiede nella comprensione delle rispettive visioni strategiche riguardo ai propri spazi geografico-culturali, dalle quali visioni poi dipendono spesso le tattiche politiche.

La strategia attuata da parte dei leader europei – se mai si è trattato di vera e consapevole strategia – di allargare, troppo rapidamente, invece che ampliare gradatamente come era d'altronde sempre accaduto in passato, l'Unione Europea ad est verso i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (PECO), pur non avendo creato i temuti disastri paventati dagli “euroscettici”, poteva, modulandone maggiormente tempi e modi, ottenere risultati più fruttuosi sia per i Nuovi Stati Membri (NSM) che, preme dirlo, per la stessa UE-15. In tal modo, dopo aver ottenuto un approfondimento di quella che era la struttura comunitaria prima dell'ultimo allargamento, si sarebbe permesso ai primi di aderire ad un sistema maturo, con regole già condivise e procedure funzionanti, e alla seconda di procedere verso una ulteriore integrazione evitando probabilmente, o quanto meno alleviando, l'attuale fase di stagnazione istituzionale e operativa europea che, soprattutto in un momento di crisi economica, tende ad essere sempre più consolidata.

ALFONSO GIORDANO

*Docente di
Geografia Politica
ed Economica,
LUISS-Guido Carli,
Roma
Research affiliate,
Institut d'Etudes
Européennes,
Université Libre
de Bruxelles*

Invece, si sono ammessi nuovi paesi, con problematiche derivanti dalla fase post-bipolare, a far parte di un sistema potenzialmente ad alta entropia, ovvero, in un momento delicato nel quale la UE perfezionava il funzionamento della Unione Economica e Monetaria (UME) ed era impegnata nella storica costituzionalizzazione dei suoi principi fondanti, impegno concretizzatosi, peraltro, nella mal riuscita elaborazione di un testo costituzionale ricco di *acquis communautaire*, ma povero di spirito costituente.

Il crollo del sistema bipolare ha avuto un impatto destabilizzante su scala globale, ed in particolare in Europa che, se dal un lato recuperava un proprio storico spazio geografico, dall'altro spingeva i propri confini a sud-est in contesti caratterizzati da forti squilibri territoriali e frizioni etnico-culturali. Il mutato scenario del post-1989 ha dettato l'agenda alla Comunità Economica Europea (CEE), che ha dovuto adottare un nuovo approccio nelle proprie relazioni esterne con i Paesi Terzi. La riunificazione della Germania, l'implosione della Jugoslavia e soprattutto lo sfaldamento dell'apparato sovietico hanno imposto alla UE una propria rilettura sia di natura, sia di ruolo: da Unione doganale a potenza regionale, se non ad attore globale *in fieri*¹.

Il periodo di transizione 1989-2004 ha permesso alla UE di proporre il proprio metodo di ricostruzione endogeno ed empirico che si è concretizzato con un allargamento *de facto* retrodatabile al 1991. In tal modo, il quinto allargamento, conclusosi nel 2007, ha posto all'Europa l'irrisolto quesito della propria identificazione spaziale e, *stricto sensu*, del proprio ruolo geopolitico alla ricerca di un *limes* oltre il quale altri allargamenti non sono ipotizzabili².

Il territorio europeo, geograficamente inteso, risulta essere sottoposto a pesanti pressioni originantesi da due enormi macro-regioni, quella asiatica e quella africana, all'interno delle quali sono in corso delle vibranti frizioni di carattere socio-economico e culturale, che si traducono nello scenario europeo sotto forma di immigrazione legale e clandestina, que-

1. C. Risi, "Fines Europae" in C. Risi (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2007, pp.54-59.

2. La nozione di allargamento era inclusa nell'idea originale dell'Europa. Ne è testimone l'articolo 237 del Trattato di Roma, il quale afferma che "tutti gli Stati europei possono portare la loro candidatura per l'entrata nella Comunità".

L.D. De Flaviis, *L'Unione europea verso Est: la politica di prosimità e lo spostamento del baricentro europeo*, in *Memorie della Società Geografica Italiana*, vol. LXVII: "Sviluppo globale e società nei Paesi del sistema Adriatico", Atti del Convegno Internazionale di Studi (Teramo 9-11 giugno 2004), Roma 2005, p. 147.

st'ultima spesso sfruttata da logiche criminali che utilizzano il miraggio del riscatto sociale per milioni di persone come risorsa economica per finanziare altri traffici illegali³.

Per cercare di disinnescare, o meglio di attutire, il potenziale destabilizzante presente nelle due macroaree prima citate, l'UE ha promosso una strategia inclusiva: sia verso est, integrando i Paesi dell'Europa centro-orientale nell'UE, che verso sud, attraverso una serie di accordi di partenariato destinati ai Paesi del Mediterraneo, altrimenti definiti come Paesi Terzi Mediterranei (PTM). In quest'area, peraltro, è oltremodo necessario organizzare un quadro strategico di azione che tenga conto, in un'unica visione, sia delle spinte dei migranti che delle pulsioni destabilizzanti dell'estremismo terrorista, entrambi provenienti dalla mancanza di stabilità politica e solidità economica, e in fondo, curabili solo con soluzioni di alta politica rispondenti alle aspirazioni di tutti i popoli alla pace ed al benessere.

Pertanto, la citata necessità di riequilibrare le relazioni con i propri vicini, unita alla preoccupazione per una sicurezza e una stabilità costantemente messe in discussione dal divario economico con l'altra sponda del Mediterraneo, ha spinto la Commissione Europea a lanciare con la Comunicazione *Wider Europe*, la Nuova Politica Europea di Vicinato⁴. Questo perché in un contesto incoraggiato dalla globalizzazione dell'economia, oltre al già descritto processo di allargamento, occorre elaborare una rinnovata azione sia per i paesi del bacino del Mediterraneo, che per quelli con i quali si trova a condividere il nuovo confine, ma ai quali, al momento non offre una prospettiva di adesione⁵.

È in tale contesto che si collocano le relazioni UE-Russia. Solo nel 1994, nonostante l'appello lanciato da Gorbaciov già nel 1989 relativo alla creazione di una "Casa Comune Europea"⁶ al fine di costituire un luogo di incontro tra gli Stati legati da aspirazioni comuni in ambiti come: le libertà, la tutela dell'ambiente ed il disarmo nucleare, l'UE conclude, in un quadro di profondo cambiamento ed a forte evoluzione, un accordo di cooperazione con la Russia⁷.

3. Occorre comunque menzionare un altro quadrante regionale molto eterogeneo, quello del Medio Oriente, afflitto da persistenti situazioni di crisi e generante problematiche del tutto sconnesse da quelle precedentemente citate.

4. Comunicazione della Commissione del 11/03/2003, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours* (Com/104/2003).

5. Ucraina, Bielorussia e Moldavia.

6. 6 luglio 1989, discorso all'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

7. Firmato nel Giugno del 1994, l'Accordo di Cooperazione e Partenariato (PCA - *Partnership and Cooperation Agreement*) è entrato in vigore nel Dicembre 1997 e ha aperto

una nuova fase nelle relazioni UE-Russia. Ciò deriva dal completamento di un processo di ratifica, che ha coinvolto il Parlamento russo, il Parlamento europeo e i Parlamenti di 15 Stati Membri. Gli impegni, reciprocamente obbligatori, sono stati precisati nei 112 articoli, in dieci annessi, in due protocolli ed in parecchie dichiarazioni congiunte dell'accordo originale. http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_243.htm.

8. Nel 1989, l'allora Comunità Europea stabiliva, tra l'altro, relazioni diplomatiche con i Paesi dell'Europa centrale e varava il *Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy (PHARE)*, programma con cui si creavano le misure di sostegno finanziario allo sforzo di riforma e ricostruzione delle economie di tali Paesi.

Le relazioni tra l'UE e la Russia costituiscono uno scenario di non facile interpretazione. Infatti, non essendo ipotizzabile un'adesione della Russia alla UE, non fosse altro per una questione di pura geografia fisica, questi rapporti sono improntati ad un gioco delle parti che, determinato dal vicendevole riconoscimento *de minimis* dei rispettivi ruoli strategici, è limitato da un reciproca sfiducia animata da una storica e radicata alterità culturale.

In particolare, l'intervenuto progressivo allargamento prima della Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (OTAN-NATO) e poi della UE, quest'ultimo percepito dal lato europeo come un intervento di soccorso a carattere prevalentemente economico⁸, dal punto di vista moscovita è stato interpretato come una minacciosa espansione verso aree storicamente a forte influenza russa.

Tale situazione di "diplomatico rispetto" è alimentata dal fatto che entrambe le reciproche visioni strategiche dell'importante vicino, e degli instabili circonvicini, hanno originato le condizioni di un necessario, mutuo, accettato e vicendevole condizionamento politico. Infatti, se la UE punta sul sistema democratico del *soft power* per esercitare influenza in cambio di assistenza tecnica e non ultimo finanziaria, la Russia, in particolare quella di Putin (ma anche del post-Putin), ha utilizzato e tuttora utilizza, strumentalizzando collaudate dinamiche imperiali, le ingenti risorse energetiche (specialmente in un contesto di sostenuta quotazione degli idrocarburi) e la sua estensione geografica continentale, contigua a quadranti di crisi conclamata, per modulare a proprio vantaggio gli alti e bassi di una difficile dialettica politica.

Da parte europea, la Politica Europea di Vicinato, fortemente voluta da Bruxelles con la necessità di sistematizzare gli strumenti di cooperazione finanziaria nell'area Mediterranea e nelle altre aree circostanti la penisola europea e con l'ansia di dover stabilizzare le nuove frontiere post-allarga-

mento, ha finito per alimentare il retro pensiero negli uffici di Mosca, che l'ha interpretata come un *escamotage* para-diplomatico. Infatti, se l'azione di progressiva integrazione regionale, denominatore comune della recente storia europea, non scandalizza gli occhi occidentali, vista dall'interlocutore russo, finisce per essere percepita negativamente come tentativo egemone trasversale. La Russia, come era possibile ipotizzare, non intende certo essere trattata come un "qualunque vicino", bensì come un partner strategico capace di negoziare ad armi pari con l'Europa⁹. Ne è risultato che la Russia non ha accettato di essere destinataria della Politica di Vicinato per non, comprensibilmente, confondersi tra i tanti paesi che fino a poco tempo fa erano sotto la sua sovranità o influenza.

Se a questo delicato quadro si aggiunge che prima dell'adesione alla UE per tutti i nuovi paesi arrivati vi è stata quella alla NATO, era presumibile pensare che la Russia si potesse sentire accerchiata da questo complesso reticolato di relazioni a diverso grado di intensità tra paesi che erano, solo fino a pochi anni fa, alcuni protagonisti dell'altro polo dello schieramento improntato alla "Guerra Fredda" e altri facenti parte integrante del sistema sovietico poi disgregatosi. Inoltre, come altro effetto della caduta del bipolarismo in campo internazionale, l'adesione dei Paesi Baltici alla UE, l'inserimento di Ucraina e Georgia nelle logiche della Politica di Vicinato, la difficile identificazione dello status della *enclave* di Kaliningrad¹⁰, hanno evidenziato, dal punto di vista della dislocazione della popolazione, il problema dalla considerevole presenza di gente russa che vive ed opera in tali paesi e che, come mostra la recente drammatica questione georgiana, rende di ancor più complessa interpretazione l'intera vicenda.

Il principale problema nelle relazioni UE-Russia è in definitiva costituito dall'assenza di una visione strategica complessiva che, se dal versante europeo è dovuta alla mancanza di una vera politica estera europea, dal lato russo è dato dall'impossibilità di riconoscersi in un contesto di carattere regionale pan-europeo¹¹. Altresì la "scelta europea", tanto ostentata dalle amministrazioni di Mosca succedutesi negli anni della transizione

9. J. Jeandesboz, E. Parmentier, «Politique de voisinage: appel ou substitut d'élargissement?», in *RSE Regard sur l'Est*, 23/02/2009.

10. L'enclave di Kaliningrad è una porzione di territorio russo circondato da Polonia e Lituania, paesi questi, storicamente antirussi.

11. S. Kagarov, *Russia-EU Relations, the present situation and prospects*, CEPS Working Document n. 225, Brussels, July 2005, p. 2.

all'economia di mercato, non si è mai tramutata in atti vincolanti, ma solo in dichiarazioni di principio legate ad incontri internazionali.

La base legale che regola le relazioni UE-Russia è, come prima ricordato, da far risalire all'Accordo di Cooperazione e Partenariato siglato nel 1994 (ma entrato definitivamente in vigore nel 1997, per via della guerra in Cecenia) e durato sino al 2007¹². Peraltro, questo accordo si è rivelato poco efficace e da subito obsoleto dato il rapido evolversi degli eventi negli anni novanta. Da tempo UE e Russia cercano di porre le basi per ammodernare il loro principale strumento di cooperazione, senza però ottenere risultati apprezzabili¹³.

Successivamente, durante il vertice UE-Russia tenutosi a Mosca nel maggio 2005 si è presa in considerazione la volontà di riconoscere quattro spazi di cooperazione comune (relazioni economiche, giustizia ed affari interni, cultura ed educazione e sicurezza estera), codificati in una *road map*, dove l'obiettivo principale è stato quello di porre in essere una area di libero scambio tra UE e Russia, centrata sulla progressiva armonizzazione delle normativa doganale/commerciale russa con quella della UE e sull'istituzione di meccanismi paritetici di consultazione, che vedano il pieno coinvolgimento delle rappresentanze imprenditoriali e della società civile. Ma anche in questo caso non si è andati oltre le diplomatiche dichiarazioni di intenti, fatto salva la creazione di un "Consiglio permanente del partenariato UE-Russia".

Dal punto di vista russo vi è la percezione (anche per via del continuo assoggettamento alla "teoria del complotto" che traumatizza le istituzioni orientali), che l'azione della UE sia tesa ad una progressiva "europeizzazione" delle loro relazioni. La Russia d'altro canto non riesce facilmente ad influenzare i decisori di Bruxelles. Di fatto, i funzionari europei di rapporti con la Russia sono suscettibili di continua rotazione, e Mosca scarseggia di specialisti di relazioni con l'Europa: a dimostrare ciò è la diversa presenza, sia in termini quantitativi che qualitativi, di istituzioni e organizzazioni russe in Europa, rispetto a quanto è invece

12. Inizialmente l'accordo non è stato rinnovato anche a causa del veto polacco. Poi nel vertice di giugno 2008 fra l'UE e la Federazione Russa c'è stato il rilancio delle trattative su un nuovo accordo EU-Russia, tuttavia il conflitto in Georgia ha raffreddato il processo di rinnovo.

13. N. Bachkatov, "Necessaire partenaire avec la Russie", in «Le Monde Diplomatique», gennaio 2007.

dato di riscontrare negli Stati Uniti dove la presenza di Mosca è più percepibile.

Si potrebbe sintetizzare sostenendo che le relazioni UE-Russia siano intrappolate in un paradigmatico rapporto di cooperazione *vs* concessione. Dove la prima, quale insieme di paesi, proponendosi con logiche partenariali per organizzare futuribili rapporti economici-commerciali, viene ad essere benvolta ed accettata dalla seconda che, nel momento di adoperarsi fattivamente, si ritrae, rinviando *sine die* la mossa successiva, ovvero nella migliore delle ipotesi, concede alla UE di praticare il suo “catechismo democratico”, salvo ripristinare lo *status quo ante* a manifestazione terminata ed a telecamere spente.

IL FATTORE ENERGETICO RUSSO COME ELEMENTO DI POLITICA INTERNAZIONALE

I non brillanti risultati ottenuti sul versante politico-diplomatico, influenzano giocoforza i margini per attivare positive sinergie nel settore economico-commerciale¹⁴, margini che sono evidentemente correlati all’intermittenza del citato incerto dialogo politico. Se da un lato quindi non si può non riconoscere che la collaborazione con la Russia potrebbe portare con se importanti *dividendi*, altrettanto appare difficile non ammettere, accettando l’attuale stato delle cose, che nell’epoca della globalizzazione, molto viene determinato più dall’efficienza delle *élite* che non dal tipo di regime.

L’attuale élite politica russa¹⁵ non è più caratterizzata da quella omogeneità strategico-culturale che era invece riscontrabile nel suo passato sovietico. In ogni caso, malgrado una maggiore eterogeneità della dirigenza russa, tutti i gruppi politici comprendono che il futuro della Russia è indissolubilmente legato alle sue gigantesche riserve di idrocarburi. E anche se non è possibile interpretare in un solo modo l’influenza del fattore

14. Attualmente l’UE attrae il 48,6% delle esportazioni russe, nella quasi totalità riconducibili a combustibili fossili e suoi derivati, mentre dal lato dell’esportazioni UE verso la Russia il rapporto è di poco superiore al 5%, pur rappresentando quest’ultima, il quinto partner commerciale dopo USA, Svizzera, Cina e Giappone. Anche dal punto di vista commerciale le relazioni tra UE e Russia, pur avendo enormi margini di miglioramento, dati dal potenziale energetico russo e dall’ammodernamento delle infrastrutture logistiche sia ferroviarie che aeroportuali, stentano a decollare per una sorta di indecifrabile incompatibilità in massima parte dovuta ad una scarsa conoscenza reciproca.

15. Da notare che il vertice di questa élite è stato protagonista di un giro di poltrone triangolare in stile *matroska*. Nel 2008 Putin

ha infatti dovuto lasciare la presidenza per aver raggiunto il limite di due mandati. Le elezioni nazionali hanno visto come vincitore l'ex-direttore di Gazprom Dimitrij Medvedev. Putin ha quindi assunto la carica di Primo Ministro al posto di Viktor Zubkov, che ha di conseguenza preso la poltrona lasciata vuota da Medvedev presso Gazprom.

16. Comunque, l'eccesso di ottimismo circa la sempre maggiore crescita del corso del barile sta creando problemi di politica interna: nel breve termine, questa tendenza ha fatto sì che nella capitale si avviassero importanti opere edili, poi interrotte per via della brusca "normalizzazione" del mercato petrolifero. L. Sguiglia, "Borse, anche Mosca nella crisi" in www.lettera22.it, 11 Ottobre 2008.

17. G. Sacco, "La Russia a rischio oligarchi", in «Limes», n. 3, 2004.

energetico sullo sviluppo del paese – alcuni infatti preferiscono parlare di maledizione delle risorse naturali, altri di *chance* per il paese – comunque, sta di fatto che le risorse naturali ci sono e sarebbe incomprensibile, dal punto di vista russo, rinunciare all'uso di questa leva come argomento di politica estera¹⁶.

Nel rapporto energetico tra l'UE e la Russia, interpretabile in termini di dipendenza della prima verso la seconda, vi è da considerare che Mosca ha bisogno in misura crescente di nuove tecnologie sia per la produzione di idrocarburi sia per la loro raffinazione e trasporto. Ed è altresì vero che, senza un'adeguata e progressiva apertura a standard normativi e organizzativi più occidentali, il patrimonio energetico russo resterebbe privo di quella forza attrattiva degli Investimenti Diretti Esteri (IDE) di cui le compagnie russe, ancora largamente in mano alla *nomenklatura* para-pubblica e oligarchica¹⁷, necessitano per accedere al mercato dell'utente finale. In quest'ambito la Russia è pronta ad essere in linea con l'Occidente, ma alle dichiarazioni di principio dovrebbero seguire poi i fatti concreti.

Questa forma di simbiosi è comunque generatrice di forti ambiguità tra Mosca e Bruxelles. L'Europa necessita degli idrocarburi russi per garantirsi la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, e punta molto sui prima definiti IDE, al fine di massimizzare la produzione minimizzando i costi. Dal canto della Russia, garantire l'approvvigionamento energetico all'Europa equivale ad avere un mercato certo di sbocco per i suoi prodotti, cercando così da un lato, di evitare la sottomissione alle leggi del mercato di questo settore strategico, e dall'altro potendo partecipare in modo diretto alla fase di distribuzione dei prodotti raffinati (molto redditizia, se non la più remunerativa in tutta la catena di generazione del valore) tramite l'acquisizione di parti consistenti di società petrolifere europee.

Va qui ricordato che attualmente il 30% delle importazioni di petrolio e il 50% delle importazioni di gas dell'Unione Europea provengono dalla Russia. La dipendenza risulta ancora più evidente a livello di singoli paesi

dell'UE: molti dei nuovi stati membri dipendono dalla Russia per oltre il 70-80% del loro fabbisogno energetico¹⁸.

In un'eventuale guerra del gas, in cui Mosca decidesse di tagliare le forniture all'UE, la situazione energetica europea cadrebbe in uno stato gravissimo. Non è inutile ricordare che senza energia tutto si fermerebbe. In poco tempo non ci sarebbe più non solo il riscaldamento, l'aspetto più sovente ricordato, ma anche, per esempio, il cibo che deve essere lavorato industrialmente, conservato, trasportato, distribuito e infine preparato dal singolo consumatore, tutte fasi che richiedono utilizzo di energia. I russi, è vero, hanno bisogno delle fonti finanziarie europee, ma hanno anche accumulato riserve valutarie per oltre 500 miliardi di dollari¹⁹. Potrebbero quindi resistere molto senza esportare petrolio o gas verso l'UE (da non dimenticare inoltre che sono molti i paesi in via di sviluppo che stanno corteggiando la Russia per essere suoi clienti privilegiati, Cina ed India in primo luogo). Bruxelles, invece, stante la situazione attuale, dovrebbe ricorrere immediatamente a fornitori alternativi per rimpiazzare l'attuale ingente apporto energetico russo, operazione molto difficile questa per via del forte equilibrio, oramai esistente, tra domanda ed offerta di petrolio.

Tuttavia, l'Occidente spesso non si attiva a sufficienza per stabilizzare le proprie relazioni energetiche con la Russia (che va da sé, dipendono fortemente da fattori politici). Viene evidenziato il tema della sicurezza energetica dell'Europa, minacciata, come si dice, dai mutamenti d'orientamento di Mosca. Viene continuamente discussa la possibilità di paesi fornitori alternativi²⁰. I leader politici europei evocano spesso un quadro di una Russia non democraticamente organizzata e pertanto non affidabile e necessaria. Viene spesso sopravvalutato (almeno nel breve termine) il ruolo delle fonti alternative di energia. Mentre vengono minimizzati i rischi derivanti dal cooperare con loro.

È quindi saggio per l'Occidente non solidificare il rapporto con la Russia? È molto in dubbio. Ciò in quanto, come già osservato, la Russia – alle

18. K. Barysch, *L'energia in Eurasia*, in "Ai confini dell'impero europeo", «Aspenia», n. 28, 2005, p. 265.

19. Comunicato della Banca Centrale Russa (<http://www.cbr.ru/en/g/>) riportato dalle principali agenzie di stampa. La Federazione Russa occupa il terzo posto per dimensioni delle riserve valutarie, preceduta solo dalla Cina e dal Giappone.

20. La Russia è il primo produttore mondiale di petrolio e il primo esportatore mondiale di gas: il 60% del gas russo viene esportato in Europa, dove l'Italia è il primo paese importatore, ciò in quanto un terzo dei consumi italiani viene appunto dalla Russia. R. Alessandello, *La Russia come opportunità*, in "Ai confini dell'impero europeo", «Aspenia», n. 28, 2005, p. 258.

prese tra l'altro con un problematico calo demografico – non ha altre *chance*, se non il puntare sulla fornitura delle ingenti risorse energetiche presenti sul suo vasto territorio. In questo senso, l'estrema pressione politica della UE irrita i dirigenti russi. Ciò potrebbe portare la Russia a scegliere l'Oriente come partner privilegiato. L'Oriente, che significa principalmente la Cina, può da parte sua proporre un'interessante alternativa: la conquista da parte russa di una quota significativa del mercato energetico cinese e degli altri paesi del sud-est asiatico, e la fornitura stabile di idrocarburi nell'area, diventando così la principale fonte della sicurezza energetica della regione²¹. E c'è da scommettere che la Russia potrebbe entrare anche nella raffinazione e nella vendita.

La Cina potrebbe quindi diventare per la Russia sempre più chiaramente l'alternativa energetica all'Europa, facendo così rispolverare vecchi spettri di collaborazione sino-sovietici da clima Guerra Fredda. Anche se, va ricordato, per la Russia, accettare un legame molto stringente col gigante emergente cinese genererebbe comunque dei rischi legati al dato di fatto che nella Repubblica Popolare è tuttora in atto un regime da cui deriva, senza ombra di dubbio, poca (o in qualche caso addirittura assenza di) chiarezza su aspetti molto importanti: dalla giustizia, all'impostazione di mercato, ai diritti civili.

Da questo punto di vista appare sempre più chiaro a tutti che, una stretta cooperazione energetica tra UE e Russia, potrebbe in futuro far nascere una quanto mai opportuna alleanza politica. Insomma, richiamando in maniera solo apparentemente forzata il metodo monnettiano: coordinamento economico presente per una collaborazione politica futura.

In tal modo politicamente ed energeticamente la Russia ha due scelte: puntare sulla Cina e/o connettersi all'Europa. In cambio della costituzione di nuove condotte verso l'Europa e di quote minoritarie nei progetti *upstream*²², la Russia intende ottenere sui mercati europei una quota nella commercializzazione, come anche nella generazione elettrica. Oltre a ciò, Russia e Europa risulteranno in tal modo fortemente interdipendenti dal

21. K. Simono, "Non solo Occidente", in «Eni's Way Magazine», n. 7/2007.

22. Per *Upstream* si intende, nel mercato petrolifero, il processo di esplorazione e di produzione di oli e di idrocarburi. L'*upstream* è la più rischiosa, ma la più redditizia attività legata al mondo degli idrocarburi. Tipicamente si richiedono autorizzazioni ad esplorare delle regioni di un paese con accordi che ne prevedano lo sfruttamento in caso di successo dell'esplorazione. Il contraltare delle aziende che operano in questo mercato sono tipicamente i governi.

punto di vista economico, cosa che influirà sull'approvazione di molte delle principali decisioni di politica internazionale.

D'altronde abbiamo assistito nell'era Putin ad un ritorno della *grandeur* in salsa russa. A cominciare con l'energia. Putin ha progettato di spendere 480 miliardi di dollari entro il 2020 per espandere la rete elettrica. Il piano ha ripreso l'acronimo che Lenin diede a quello di elettrificazione degli anni '20: "Goetro-2". Nel nucleare civile, dopo i 30 reattori costruiti all'epoca sovietica, la Russia ora punta ad aprirne altri 26 nei prossimi 12 anni. Ma i piani di investimento si estendono anche alle infrastrutture, per esempio a strade e ferrovie, dove la velocità media dei treni è di 40 km/h. Delle strade (un decimo di quelle USA) solo il 5% è a doppia corsia e in buone condizioni. La Russia dovrebbe avere a disposizione 400 miliardi di dollari entro il 2030 per modernizzare la rete. A livello di tecnologie, Mosca parla di investire 5 miliardi di dollari nella Russian Nanotechnology Corporation, che dovrebbe lanciare il settore.

Il ritrovato spirito di potenza della Russia è da leggersi, senza però qui entrare nel merito delle rispettive responsabilità di Russia e Georgia, anche alla luce dei recenti avvenimenti nella regione del Caucaso. È evidente che tutta l'area del Mar Caspio costituisce uno degli scenari di sviluppo delle direttrici della geopolitica energetica russa, ed è in quell'area che si gioca una importante partita tra la Russia e la coppia UE-USA diretta ad attirare il flusso di idrocarburi della regione (circa il 4% delle riserve mondiali) nel proprio territorio o in quello di paesi amici.

Per quanto riguarda le forniture del gas, Mosca è riuscita a conservare una posizione chiave grazie alla realizzazione del progetto "Caspian Pipeline Consortium" (CPC). L'accoppiata UE-USA con i loro alleati regionali, come il Turkmenistan, che è il principale produttore dopo il Kazakistan²³, cerca alternative a questa rotta con l'intento di indebolire l'influenza politica della Russia nell'area, che in pratica riesce a gestire le rotte del gas tra tre mari, Caspio, Nero e Mediterraneo. Tuttavia, malgrado le intese già siglate con i paesi vicini, il Turkmenistan non sembra essere in grado di ga-

23. Il quale, a fronte di scenari di mercato diversi da quelli attesi, ha addirittura rinegoziato i contratti di esplorazione e sfruttamento dei giacimenti petroliferi, siglati con aziende occidentali.

24. Alcuni osservatori più radicali sostengono che se la produzione russa dovesse avere problemi di produzione, la strategia di Mosca deve essere quella di riuscire a vendere le proprie risorse residue al maggior prezzo possibile. Ciò può avvenire molto più facilmente se la Russia riesce a conservare un qualche tipo di monopolio sulle rotte energetiche, controllando quindi anche i tubi che escono dal sottosuolo azero o kazako. Questo spiegherebbe, tra l'altro, quindi la recrudescenza nelle relazioni politiche e soprattutto militari con la Georgia.

25. R. Youngs, *Europe's External Energy Policy, between Geopolitics and the Market*, CEPS Working Document n. 278, November 2007 Brussels, p. 1.

rantire volumi di estrazione tali da rispettare gli impegni assunti mettendo quindi in discussione la sostenibilità di questi progetti.

Nella gestione delle risorse petrolifere invece si registra probabilmente una buona mossa di UE, USA ed alleati regionali contro la presenza della Russia, grazie alla costruzione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, inaugurato nel 2005. La Russia ha però risposto con un altro progetto, assieme a Grecia e Bulgaria: la pipeline Bourgas-Alexandroupolis, che faciliterà il trasporto del greggio dai porti russi ai consumatori europei aggirando gli stretti turchi del Bosforo e dei Dardanelli.

La Russia che fa però più paura ai governi occidentali non è tanto, e solo, quella rimilitarizzata, quanto quella di un'economia ancora troppo instabile e dipendente dalle risorse naturali. L'amministratore delegato di Gazprom, Aleksei Miller, ha dichiarato nel luglio 2008 che la produzione nazionale di metano era scesa per la prima volta dopo la rinascita post-sovietica, calando dell'1,7 % a circa 548,5 miliardi di metri cubi. Stessa sorte potrebbe toccare al petrolio, che nel 2008 ha subito un calo della produzione di un punto percentuale rispetto all'anno precedente²⁴.

LE OPZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

La politica energetica dalla UE è ormai da tempo parte integrante e sostanziale delle Relazioni esterne della Commissione Europea con i paesi terzi, ed è indissolubilmente legata a logiche strategiche che ne impediscono una lettura autonoma dalle più stringenti e intergovernative pratiche di carattere PESC-Politica Estera Sicurezza Comune, tanto che questa sua vocazione internazionale è espressamente statuita nel Libro Verde sull'Energia del 2006²⁵.

Sul punto, per esempio, la Commissione Europea ha attivato accordi di cooperazione energetica con l'Ucraina nel dicembre del 2005, con Azer-

baijan e Kazakhstan nel 2006, ed ha in corso di negoziazione simili protocolli con Algeria ed Egitto.

Appare chiaro che tutto quanto posto in essere in ambito energetico dalla UE, soprattutto dopo l'11 Settembre 2001, vada letto in un'ottica geostrategica che, giocoforza garantisca una stabile sicurezza energetica al mercato interno europeo. A tal fine è facile comprendere come, strumentale a tale esigenza, sia stata la razionalizzazione degli strumenti di cooperazione per le regioni mediterranea-mediorientale, balcanica e est-europea confinanti, intervenuta con la Politica Europea di Vicinato, tesa a giustificare l'esistenza di un anello di amici vicendevolmente impegnati a fornirsi sicurezza. Nel caso che ci interessa: energia (idrocarburi e manodopera) in cambio di assistenza tecnica (finanziaria e tecnologica).

In questo scenario sarebbe quindi quanto mai opportuno rilanciare una dialettica laico-democratico-civile ed allo stesso tempo promuove un'economia di mercato para-pubblica di matrice franco-tedesca, ovvero, la ricetta di condizionalità politica che ha costruito l'Europa. Il tutto per convincere il cosiddetto "anello di amici" che il mercato e le regole condivise convengono a tutti.

In tale contesto è di fondamentale importanza per l'UE che i principi della *Energy Charter Treaty* (ECT)²⁶ del 1994 vengano progressivamente estesi alla periferia europea: dalla Russia, all'Asia Centrale, al Caucaso, all'Ucraina, ai Balcani, ed al Mediterraneo²⁷. L'*Energy Charter Treaty* è un Trattato multilaterale unico limitato al settore energetico. In tale settore il Trattato, che lega l'UE e 49 Stati europei, stabilisce diritti ed obbligazioni riguardo a diverse materie, tra le quali investimenti e scambi commerciali. Scopo precipuo del Trattato è stabilire un quadro legale per la promozione di una cooperazione di lungo periodo nel settore energetico. Caratteristica importante dell'*Energy Charter Treaty* – è che le obbligazioni relative agli investimenti in esso contenute possono essere portate ad esecuzione dalle Parti private contro gli Stati inadempienti attraverso un meccanismo vincolante di arbitrato internazionale. Quest'ultimo procedi-

26. *The Energy Charter Treaty* (ECT) è un accordo internazionale inizialmente basato sull'integrazione dei settori dell'energia dell'ex Unione Sovietica e dell'Europa Orientale alla conclusione della Guerra Fredda nei più vasti mercati europei e mondiali. L'originario Energy Charter è stato firmato a L'Aia il 17 dicembre 1991. Si trattava di una dichiarazione politica di principi riguardante l'energia internazionale e comprendente commercio, transito e investimento, insieme all'intenzione di negoziare un trattato obbligatorio. Il Trattato legalmente vincolante in se è stato firmato a Lisbona nel Dicembre 1994, insieme al *Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects* (PEPERA). Il Trattato ed il Protocollo sono entrati in vigore nell'aprile 1998. Un emendamento alle disposizioni commerciali inoltre è stato concordato in quello stesso mese. <http://www.encharter.org/>.

27. R. Youngs., *op. cit.*, p. 10.

28. Decisione del Consiglio e della Commissione 98/181/EC, ECSC, Euratom del 23 Settembre 1997 on the conclusion, by the European Communities, of the Energy Charter Treaty and the Energy Charter Protocol on energy efficiency and related environmental aspects.

29. Le “Missioni di Petersberg” sono parte integrante della Politica Europea per la Sicurezza e la Difesa (PESD). Esse sono state espressamente incluse nel trattato sull’Unione europea (articolo 17) e comprendono:

- missioni umanitarie o di evacuazione;
- missioni per il mantenimento della pace;
- missioni di unità combattenti per la gestione delle crisi, ivi comprese le operazioni per il ripristino della pace.

Tali missioni sono state istituite tramite la Dichiarazione di Petersberg, adottata al termine del consiglio ministeriale dell’UEO

mento è attivabile non soltanto contro gli Stati dell’Est europeo, ma anche contro i Paesi OCSE e l’Unione Europea²⁸.

Su questo strumento di tutela degli interessi possono fare oggi affidamento gli investitori stranieri che si indirizzino verso i paesi dell’Europa dell’Est, infatti, *l’Energy Charter Treaty* è il più importante Trattato multilaterale capace di farsi promotore di quell’uso estensivo di metodi legali caratteristico di una nuova regolamentazione dell’economia globale, che trova, purtroppo due grandi ostacoli: la lentezza nella definizione della risoluzione delle controversie ed, in secondo luogo, la sempre presente tendenza degli stati a non cedere sovranità, situazione questa che non permette una agevole applicazione dei risultati arbitrari.

CONCLUSIONI

L’UE nel cercare di esportare il proprio modello di sicurezza energetica ha posto in essere il citato ECT, incontrando risultati spesso contraddittori. Si comprende facilmente quanto sia poco agevole tale strada, ma dal punto di vista europeo non vi sono alternative alla scelta di una mutuale interdipendenza energetica basata su un *acquis* geo-energetico.

Tale scenario cozza ovviamente con il cosiddetto “anello di amici” che cessa di essere tale tanto più ci si allontana dal baricentro europeo, ovvero da quella sfera di influenza che potrebbe giustificare una futuribile e piena *membership* alla UE. Un limite fisico, politico, e anche culturale che si sostanzia con il raggio di 4.000 km previsto dalle c.d. operazioni Petersberg²⁹.

Malgrado tutte queste esigenze, la mancanza di una sola politica estera europea, mutevole quest’ultima in funzione anche del paese di turno a presiedere l’Unione, e la presenza di paesi in forte rottura con la Russia nella UE, di fatto limitano la creazione di accordi di lungo termine che possano in qualche modo dare un contributo per la riduzione dell’incertezza che, purtroppo, sta sempre più dilagando a tutti i livelli nella nostra società.

Oramai, noi europei siamo abituati ad osservare ogni volta che la stagione fredda bussa alle porte, l'usuale braccio di ferro tra Russia ed Ucraina che di fatto ha delle ripercussioni (soprattutto per via dei media) sulla concezione della situazione energetica da parte del cittadino medio. Come sempre, l'Unione Europea condanna le iniziative di Mosca la quale minaccia (talvolta concretizzando per tempi brevi) di ridurre se non bloccare le forniture di gas all'Ucraina, e di conseguenza a gran parte dell'Europa. La Russia, dal canto suo, si giustifica chiamando in causa il rifiuto manifestato da Kiev di accettare aumenti del prezzo degli idrocarburi forniti da Mosca; tendenza oramai consolidata ed accettata anche da altri paesi dell'ex blocco sovietico, Bielorussia compresa.

Questo aspetto relativo all'interdipendenza russa-europea, è sul piano politico elemento da prendere in forte considerazione, ma non va sottovalutato l'aspetto economico-tecnico: è risaputo che i gasdotti russi sono, in gran parte, oramai obsoleti ed occorre definire l'effettiva riserva di idrocarburi della Russia (i cui dati solo talora discussi).

In definitiva, oltre ad una tregua duratura dal punto di vista diplomatico, i partenariati futuri dovrebbero basarsi su un coordinamento tra Bruxelles e Mosca per tutto quanto concerne i gasdotti (costruzione e manutenzione), l'accertamento degli stock effettivi di idrocarburi (da cui dipende anche la sicurezza energetica dell'UE), e la fissazione di norme stabili ed efficaci che finalmente facciano chiarezza sulle modalità di transito (nei diversi paesi) dei sistemi che permettono la distribuzione degli idrocarburi dalla Russia in Europa Occidentale. In tal modo, si potrebbe replicare – sotto alcuni aspetti – in scala continentale quanto è avvenuto subito dopo la seconda grande guerra: una stabilità euro-asiatica basata su un accordo stile CECA, che oggi potrebbe essere riproposta attraverso un accordo russo-europeo che fungerebbe da lima per gli attriti attuali e futuri ed inoltre eviterebbe che la Cina³⁰ possa di fatto diventare sempre più *il* partner strategico per la Russia.

nel giugno 1992. Ai sensi di tale dichiarazione, gli Stati membri dell'UEO decidono di mettere a disposizione dell'UEO, ma anche della NATO e dell'Unione, unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali.
http://europa.eu/scad-plus/glossary/petersberg_tasks_it.htm.

30. Da ricordare l'accordo raggiunto il 28 ottobre 2008, *vsro* (acronimo russo di ESPO - Eastern Siberia to Pacific Ocean oil pipeline), che prevede l'invio di idrocarburi dalla Russia verso la Cina contro l'elargizione di cospicue entità di petrodollari utilizzabili dalle autorità russe per ridurre la loro dipendenza finanziaria dall'Europa.

Occorre quindi considerare seriamente una questione da molti sottovalutata: la necessità, da parte dell'Europa (che, pur essendo forte sul piano economico, per molte ragioni non possiede la stessa forza in campo diplomatico) di stringere rapporti sempre più forti con la Russia, al fine di evitare di essere considerata in uno scenario futuribile una potenza di secondo ordine dopo USA e Cina (senza dimenticare l'India), cercando di rafforzare una partnership Euro-Russa come uno dei punti di riferimento nella definizione del nuovo ordine mondiale.

BIBLIOGRAFIA

- ALESSANDELLO R., "La Russia come opportunità", in *Ai confini dell'impero europeo*, «Aspenia», n. 28, 2005.
- ARBATOVA N., "Russie-UE après 2007: le débat russe", in «Visions», n. 20, Paris 2007.
- BARYSCH K., "L'energia in Eurasia", in *Ai confini dell'impero europeo*, «Aspenia», n. 28, 2005.
- BACHKATOV N., "Necessaire partenaire avec la Russie", in «Le Monde Diplomatique», gennaio 2007.
- DE FLAVIIS L.D., "L'Unione europea verso Est: la politica di prossimità e lo spostamento del baricentro europeo", in *Memorie della Società Geografica Italiana*, vol. LXXVII, Roma 2005, p. 147.
- JJEANDESBOZ J., PARMENTIER F., "Politique de voisinage: appel ou substitut d'élargissement?", in *RSE Regard sur l'Est*, 23 febbraio 2009.
- KAGAROV S., *Russia-EU Relations, the present situation and prospects*, CEPS Working Document n. 225, Brussels, July 2005.
- KEPPLER J., *International relations and security of energy supply: risk to continuity and geopolitical risks*, Directorate-General for External Policies of the European Union, 2007.
- MAKARYCHEV A.S., *Rebranding Russia, Norms Politics and Power*, CEPS Working Document n. 283, Brussels, February 2008.
- RISI C., "Fines Europae", in C. Risi (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2007.
- SACCO G., "La Russia a rischio oligarchi", in «Limes», n. 3, 2004.
- SGUEGLIA L., "Borse, anche Mosca nella crisi", in www.lettera22.it, 11 ottobre 2008
- SIMONOV K., "Non solo Occidente", in «Eni's Way Magazine», n. 7/2007.
- SOCOR V., "Russia to increase purchase prices for central asian gas: outlook and implications", in *Eurasia daily monitor*, the Jameston Foundation, 2008.

VICTOR D., JAFFE A., HAYES M., *Natural gas and geopolitics: from 1970 to 2040*, Cambridge University Press, 2006.

YOUNGS R., *Europe's External Energy Policy, between Geopolitics and the Market*, CEPS Working Document n. 278, Brussels, November 2007.