

## 7. Il secondo nodo gordiano: la Russia

### 7.1 Il riallineamento della politica estera russa dopo l'undici settembre

Gli attentati dell'undici settembre hanno un impatto enorme sul riallineamento politico della classe dirigente russa e sulla politica estera del Presidente Vladimir Putin. Alla vigilia degli attentati terroristici dell'undici settembre, i rapporti tra Stati Uniti, Unione europea e Russia sono tesi ed ambigui. Washington e Bruxelles non hanno ancora completamente abbandonato l'idea di coinvolgere Mosca nelle istituzioni ed organizzazioni occidentali e tuttavia non muovono passi rilevanti in questa direzione. Mosca, da parte propria, è invischiata nel secondo conflitto ceceno e guarda con sospetto ad un blocco occidentale, che non le risparmia critiche e accuse per la condotta di guerra. La politica estera russa non ha ancora una nuova direzione precisa, ma si distingue per le sue tinte fortemente anti-occidentali, che affondano le proprie radici nell'esperienza della guerra in Kosovo e nell'allargamento della NATO. Ciononostante, l'undici settembre del 2001 Vladimir Putin è il primo leader mondiale a telefonare al Presidente Bush, che per ragioni di sicurezza è in volo sull'aereo presidenziale, dichiarandogli il proprio pieno appoggio e sostegno. Poche settimane più tardi, in un discorso che pare cambiare radicalmente i toni del dialogo tra Russia ed Occidente, il Presidente Bush dichiara: "Ero sull'Air Force One e avevo ordinato di alzare il livello di allerta delle nostre truppe; il Presidente Putin è stato il primo a chiamarmi e ha chiarito che non avrebbe innalzato il livello di allerta del proprio esercito [...] Vladimir Putin capisce chiaramente che la Guerra Fredda è finita e che gli Stati Uniti e la Russia possono cooperare"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> G. Bush, *President Freezes Terrorists' Assets*, 24 settembre 2001.

Alexander Sergunin, direttore del Dipartimento di Relazioni Internazionali e Scienze Politiche della Nizhny Novgorod State Linguistic University in Russia, ritiene che dopo gli attentati terroristici dell'undici settembre 2001 si sia affermata con forza all'interno della classe dirigente russa la scuola realista, che enfatizza il ruolo del potere e della forza militare nella gestione delle relazioni internazionali<sup>2</sup>. I realisti russi guardano con timore e sospetto all'unilateralismo americano, ma non lo ignorano: la Russia può decidere di formare alleanze alternative al potere degli Stati Uniti, oppure può accettare un ruolo comprimario rispetto a Washington nel tentativo di trarre da questa alleanza il massimo vantaggio possibile. In questo senso, gli attentati terroristici dell'undici settembre hanno avuto due effetti immediati a Mosca: essi hanno consentito al Presidente Putin di internazionalizzare la crisi cecena e, allo stesso tempo, gli hanno offerto un'occasione di superare le forti diffidenze anti-occidentali della classe politica russa e quindi di riallineare la politica estera del Paese<sup>3</sup>. La crisi dell'ottobre del 2002 nel teatro Dubrovka di Mosca, dove il sequestro armato del pubblico del teatro da parte di un gruppo di terroristi ceceni si conclude con un intervento delle forze speciali russe che causano la morte di oltre centosettanta persone, di cui centoventinove civili, consente al presidente russo di rafforzare ulteriormente la propria leadership all'interno del gruppo dirigente del Cremlino: "Partecipando alla coalizione contro il terrorismo internazionale, Putin ha potuto rimettere in discussione la marginalizzazione della Russia sulla scena mondiale e la sua minore importanza rispetto a Washington"<sup>4</sup>. La politica estera russa

---

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-4.html>.

<sup>2</sup> A. Sergunin, *The Russian Discourse on the Post-Saddam World Order*, in M. Evangelista - V. E. Parsi, *Partners or Rivals?* cit, pp. 227-241.

<sup>3</sup> M. Buckley, *Russian Foreign Policy and Its Critics*, in R. Fawn, *Realignments in Russian Foreign Policy*, Londra, 2003, p. 29-46.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 32.

diventa più aggressiva. Secondo Sergunin, l'undici settembre, la conseguente guerra in Afghanistan e la guerra in Iraq hanno convinto i realisti russi che il miglior modo per proteggere la sicurezza e l'interesse nazionali risiede nell'esercitare l'influenza russa attraverso coalizioni ad hoc che trascendono legami ideologici di lungo periodo, ma che avvantaggiano il Paese: così si spiegano l'alleanza russa con gli Stati Uniti nella guerra in Afghanistan nel 2001, ma l'accordo con Francia e Gran Bretagna contro la guerra in Iraq nel 2003.

*L'Economist* condivide solo in parte l'analisi di Sergunin: secondo la rivista inglese la politica estera e domestica russa è principalmente determinata dall'avidità e dall'ideologia (quale?) della classe dirigente del Paese, che con l'ascesa al potere di Putin si è consolidata attorno ad un gruppo ristretto di individui ex membri dei servizi segreti o delle forze di sicurezza russe. Durante i due mandati di Putin, i 'siloviki', gli uomini forti del presidente, si sono assicurati il controllo del governo, delle forze di sicurezza e dell'economia del Paese: "Hanno capitalizzato sull'idea diffusa che la Russia [dopo la fine della Guerra Fredda] sia stata umiliata, e vogliono creare uno Stato tanto potente quanto lo era l'Unione Sovietica. I siloviki vedono nell'Occidente il nemico determinato a fermarli"<sup>5</sup>. Nonostante la loro abilità nel conquistare la leadership politica, militare ed economica del Paese, la presa sul Paese di Putin e del suo entourage non è salda. Secondo *L'Economist*, come tutti i governi autoritari, anche quello dei siloviki teme per il proprio futuro, sia perché larga parte del loro potere è legato alla popolarità personale di Putin, sia perché è possibile che la società civile russa, una volta stabilizzata ed arricchita, si allontani da una classe dirigente che non tutela gli interessi del Paese, ma soltanto i propri. Anche Michael McFaul e David Satter, entrambi studiosi all'Hoover Institution della

---

<sup>5</sup> *Putin's People*, in "The Economist", 25 agosto 2007.

Stanford University in California, esprimono giudizi molto severi sulla gestione del potere politico dell'Amministrazione Putin. Secondo McFaul dal 1999 ad oggi Putin ha costantemente cercato di limitare l'applicazione della democrazia in Russia<sup>6</sup>. Dalla seconda guerra in Cecenia nel 1999; all'acquisizione forzata da parte dello Stato di NTV, l'ultima rete televisiva indipendente del Paese, nell'aprile del 2001; all'arresto del magnate del petrolio Mikhail Khodorkovsky nel settembre del 2003; alla riforma amministrativa che abolisce l'elezione dei governatori e ne consente la nomina al Cremlino nel 2004, la strategia del presidente russo è stata quella di costruire: "Un regime che non sia responsabile davanti ai cittadini, e non sia tenuto a freno da attori politici autonomi"<sup>7</sup>. A queste condizioni, il futuro della Russia e la direzione della sua politica estera sono imprevedibili, non solo per ragioni politiche ed economiche, ma anche e soprattutto sociali: "Le riforme che hanno rifatto la Russia si sono verificate senza nessuna ispirazione verso valori superiori e hanno lasciato in eredità al Paese un vuoto morale. Di conseguenza, dietro una facciata di relativa prosperità resa possibile dal miglioramento dell'economia, la Russia deve affrontare problemi fondamentali - la criminalità e l'illegalità, la mancanza di rispetto per la vita umana e un profondo senso di malessere spirituale - che definiscono l'esistenza del Paese e nel lungo periodo ne minacciano la sopravvivenza"<sup>8</sup>. In particolare, secondo Satter, il vuoto di valori seguito alla fine del comunismo ha lasciato la società russa priva di principi morali comuni. Durante l'esistenza dell'Unione Sovietica il comunismo promuoveva valori basati sulla classe di appartenenza; dopo il 1991 né la Chiesa, compromessa da anni di collaborazione con il KGB, né lo Stato sono stati in grado di proporre una scala di valori alternativa.

---

<sup>6</sup> M. McFaul, *The Grand Strategy of Vladimir Putin*, in *Hoover Digest*, n. 1, (2004), pp. 93-98.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>8</sup> D. Satter, *The Wild, Wild East*, in *Hoover Digest*, n. 2, (2004), p. 90.

Questo spiega in parte l'atteggiamento russo in politica estera: "Sia in Russia che nell'Occidente c'è stata una tendenza ad interpretare il successo del Paese esclusivamente in termini economici. Ma la società russa non ha fondamenta morali e chi è al potere spesso interpreta l'idea di libertà come la possibilità di fare quello che vuole, senza considerazione alcuna per il bene altrui"<sup>9</sup>.

Il progressivo distacco dalla politica estera pro-occidentale inaugurata dal Cremlino dopo gli attacchi terroristici dell'undici settembre si verifica senza rotture eclatanti, almeno fino allo scontro frontale con gli Stati Uniti nel febbraio del 2003 per impedire che Washington ottenga una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzi l'uso della forza in Iraq. E tuttavia tra il settembre del 2001 e il febbraio del 2003 la politica estera di Putin si rivela nella sua dimensione reale: non è una scelta ispirata da valori profondamente pro- o anti-occidentali, ma piuttosto una politica realista tesa a massimizzare il risultato per il proprio Paese indipendentemente dalle conseguenze sugli altri attori internazionali e, soprattutto, sulle relazioni con l'Occidente: "Al contrario della politica dell'Unione Sovietica, la politica estera russa è pragmatica. Aspira a creare per sé la massima libertà d'azione posizionandosi al di sopra delle parti per ottenere un vantaggio maggiore. Non punta a legarsi a principi astratti ('civiltà occidentale', 'democrazia', 'libertà', 'diritti umani'), ma a guadagnare spazio di manovra. Non vuole far parte di alleanze 'ideologiche', ma 'cooperare' con le altre nazioni bilateralmente"<sup>10</sup>. Un esempio eclatante della *Realpolitik* russa è la sua politica verso l'Iran. Nonostante in seguito agli attacchi dell'undici settembre 2001 la

---

<sup>9</sup> Ibid., p. 96.

<sup>10</sup> L. Aron, *The United States and Russia: Ideologies, Policies and Relations*, in *Russian Outlook*, American Enterprise Institute, Washington D.C., estate 2006, p. 3.

collaborazione con gli Stati Uniti nella guerra al terrorismo internazionale sia all'apice, Mosca non interrompe la vendita di armamenti a Teheran. Il valore delle vendite di armi tra la Russia e l'Iran tra il 2002 e il 2005 è pari a 1,7 miliardi di dollari, contro i 300 milioni di dollari spesi tra il 1998 e il 2001<sup>11</sup>. Nel febbraio del 2005 l'Agenzia Federale Russa per l'Energia Atomica annuncia che Russia ed Iran hanno concluso le trattative per la fornitura russa all'Iran di carburante nucleare per il reattore nucleare di Bushehr, che la Russia ha contribuito a costruire per un valore di scambi con l'Iran pari a un miliardo di dollari. Nel dicembre del 2005 Mosca e Teheran firmano un altro accordo per la vendita di armi che entro il 2008 consentirà all'Iran di acquisire tecnologia militare per la difesa missilistica, aerei da combattimento MIG e navi-pattuglia per un valore complessivo stimato pari a un miliardo di dollari.<sup>12</sup> Secondo Leon Aron, storico, analista e direttore del dipartimento di studi russi all'American Enterprise Institute di Washington, D.C., il guadagno economico garantito da queste transazioni non è lo scopo principale della scelta di Mosca di fare affari con Teheran in aperto contrasto con Washington: l'obiettivo della leadership russa, nel caso dell'Iran, come nel caso dell'Afghanistan o dell'Iraq, è quello di tessere relazioni diplomatiche, militari, commerciali o politiche che le consentano di migliorare la posizione del Paese nel mondo. Nel caso specifico di Teheran, gli scambi militari con i Mullah servono sia a manifestare la propria autonomia rispetto agli altri attori del sistema internazionale, sia a guadagnare prestigio e credito nel mondo musulmano: "Posponendo il 'momento della verità', in cui dovrà scegliere da che parte

---

<sup>11</sup> L. Beehner, *Russia-Iran Arms Trade*, in "Backgrounder", Council of Foreign Relations, 1 novembre 2006.

<sup>12</sup> L. Aron, *The United States and Russia*, cit., p. 4.

stare, Mosca riesce anche a posporre la ‘vendita’ del proprio sostegno diplomatico, facendo così salire il valore della propria influenza”<sup>13</sup>.

Il riposizionamento della politica estera dell’Amministrazione Putin in senso ‘a-occidentale’, cioè né contro né a favore dell’Occidente, raggiunge l’apice durante i mesi che precedono la Seconda Guerra del Golfo, quando la leadership russa decide di schierarsi a fianco di Francia e Germania contro l’intervento militare in Iraq. Lo scontro aperto tra Mosca e Washington è solo la manifestazione più evidente del ricollocamento russo, che si completa tra il 2003 ed il 2006. La delusione russa verso l’Occidente cresce in parallelo a quella occidentale per Mosca. Durante la “Rivoluzione delle Rose” in Georgia nel novembre del 2003 e la “Rivoluzione Arancione” in Ucraina nel dicembre del 2004, Mosca lamenta l’intervento occidentale a favore dei protestanti come un’inaccettabile ingerenza nella propria sfera di influenza. Non solo, il governo americano, nonostante la collaborazione fornita da Mosca nella guerra al terrorismo internazionale e l’iniziale riconoscimento da parte di Washington dei legami del terrorismo ceceno con Al Qaeda, non transige sugli abusi e le violazioni dei diritti umani che il governo russo continua a perpetrare sulla popolazione civile, causando un ripensamento nell’Amministrazione Putin sui vantaggi relativi della collaborazione con gli Stati Uniti nella guerra al terrorismo. Infine, nemmeno in ambito economico il presidente russo ottiene da Washington l’aiuto che sperava: nel 2007 la sua adesione all’Organizzazione Mondiale del Commercio pare ancora una prospettiva lontana: “Mentre ad un certo punto gli interessi russi ed americani sono coincisi o sono corsi su binari paralleli, adesso iniziano a divergere o addirittura a scontrarsi. Questo stato di cose

---

<sup>13</sup> Ibid., p. 4.

continuerà fino a quando una o entrambe le parti non cambieranno la visione dei propri interessi nazionali”<sup>14</sup>.

Secondo Dimitri Trenin, vice direttore del Carnegie Center di Mosca, la classe dirigente russa manca ancora della consapevolezza che la propria politica estera è inevitabilmente condizionata dall’inevitabile esistenza della NATO e dell’Unione europea<sup>15</sup>. L’unico modo per Mosca di interagire su un piano paritario con l’Alleanza atlantica e con l’Unione europea è quello di entrare a farne parte a pieno titolo: la Russia dovrebbe fare dell’adesione alle due organizzazioni una priorità della propria politica estera: “L’allargamento della NATO è una questione abbastanza periferica sia per l’Alleanza che per la Russia. Ciò che è di importanza centrale è la natura e la qualità del rapporto tra i due attori. La relazione tra eguali voluta dalla leadership russa può essere raggiunta più rapidamente entro l’Alleanza che non attraverso una qualche versione di dialogo strategico [...] L’adesione della Russia all’Unione europea, ovviamente, non è possibile al momento, né lo sarà in un futuro prossimo. La Russia, tuttavia, dovrebbe scegliere adesso. E dovrebbe fare dall’appartenenza all’Unione il proprio obiettivo di lungo periodo”<sup>16</sup>. Il successo della Russia come attore affidabile all’interno del sistema internazionale dipende dunque largamente dalle sue interazioni con il mondo occidentale ed in particolare con l’Unione europea e con gli Stati Uniti. Queste ultime, a loro volta, dipendono dagli interessi nazionali di Mosca, ma anche dalle aspettative ed interessi di Washington e Bruxelles. Quali sono dunque i fattori che determinano la politica

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 7.

<sup>15</sup> D. Trenin, *The End of Eurasia: Russia on the Border Between Geopolitics and Globalization*, Washington, D.C., 2002.

<sup>16</sup> Ibid., pp. 289 e 291

americana ed europea rispetto alla Russia e qual è il loro probabile impatto sulla stabilità della relazione euro-atlantica?

## 7.2 L'approccio americano alla questione russa

Quando nel novembre del 2000 George W. Bush viene eletto Presidente degli Stati Uniti ed il partito repubblicano torna al potere alla Casa Bianca, l'atteggiamento della classe dirigente americana verso la Russia cambia radicalmente. All'internazionalismo di matrice clintoniana, subentra rapidamente il realismo dei "vulcani" di Bush, i suoi consiglieri per la politica estera, che prestano più attenzione al potere russo e ai modi in cui esso si interseca con la politica estera americana, piuttosto che ai problemi interni del Paese. Grazie soprattutto all'interesse del Consigliere per la sicurezza nazionale Condoleezza Rice<sup>17</sup>, la questione cecena resta all'attenzione dell'Amministrazione e la Casa Bianca matura rapidamente la convinzione che, dal momento che la Russia non è diventata nel corso degli anni Novanta una democrazia stabile ed trasparente, il suo rapporto con gli Stati Uniti deve cambiare. Il governo americano inizia ad inviare a Mosca segnali molto chiari in questa direzione: all'inizio del 2001 il Segretario alla Difesa Donald Rumsfeld accusa apertamente la Russia di vendere armi a Paesi come l'Iran e la Corea del Nord<sup>18</sup>; in marzo quasi cinquanta diplomatici russi vengono espulsi dal Paese con l'accusa di spionaggio; e pochi mesi più tardi il Dipartimento di Stato organizza incontri ufficiali con la leadership cecena in

---

<sup>17</sup> C. Rice, *Promoting National Interest*, in *Foreign Affairs*, vol. 79, (gennaio-febbraio 2000), pp. 45-62.

<sup>18</sup> "Russia is an active proliferator; they are part of the problem. They are selling and assisting countries like Iran and North Korea and India and other countries with these technologies which are threatening other people including the United States and Western Europe and countries in the Middle East", D. Rumsfeld, Online NewsHour, intervista a cura di Jim Lehrer, *Public Broadcasting Service*, 14 febbraio 2001, [http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jan-june01/rumsfeld\\_2-14.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/military/jan-june01/rumsfeld_2-14.html).

esilio<sup>19</sup>. La relazione tra Stati Uniti e Russia subisce dunque una brusca inversione di rotta rispetto agli anni dell'internazionalismo clintoniano, solo parzialmente corretta dalla consapevolezza all'interno dell'Amministrazione Bush che la completa alienazione di Mosca non è auspicabile, perchè potrebbe portare ad un rafforzamento relativo della Cina. Il rapporto tra Mosca e Washington è dunque in una fase di crisi quando l'undici settembre 2001 gli attentati terroristici contro il Pentagono e le Torri Gemelle scuotono l'America ed il resto del mondo, proiettando la relazione tra Stati Uniti e Russia in un contesto internazionale profondamente cambiato dove è possibile un riavvicinamento immediato tra i due Paesi. Come già ricordato, il giorno degli attentati Putin è il primo leader mondiale a esprimere la propria solidarietà Bush. Il ventiquattro settembre il presidente russo rende pubblica la propria disponibilità a sostenere ed aiutare gli Stati Uniti: la Russia dà accesso al proprio spazio aereo per voli umanitari diretti a sostenere l'Alleanza del Nord in Afghanistan e si impegna a mediare allo stesso fine presso i propri alleati in Asia Centrale; aumenta la propria assistenza militare ed umanitaria alla coalizione che combatte contro il regime talebano; e si dichiara disponibile a condividere le informazioni necessarie con i servizi di intelligence americani. La cooperazione di Putin viene immediatamente apprezzata dalla Casa Bianca, che poche settimane più tardi cambia la propria linea politica verso la guerra in Cecenia e riconosce parzialmente a Putin il merito di aver condotto nel Caucaso una guerra contro il terrorismo internazionale<sup>20</sup>. Tra Bush e Putin si instaura un rapporto personale forte ed empatico, che consente loro di affrontare due problemi spinosi nella relazione tra i due Paesi: il ritiro degli Stati Uniti dal trattato Anti-Missili Balistici (*Anti-Ballistic Missile*, ABM) e il

---

<sup>19</sup> J. M. Goldgeier - M. McFaul, *Power and Purpose. U.S. Policy Toward Russia after the Cold War*, Washington, D.C., 2003, pp. 309-311.

<sup>20</sup> Ibid., p. 313-316.

difficile rapporto tra una NATO allargata ai Paesi baltici e la Russia. In dicembre, con qualche lamentela, ma senza grosse ripercussioni da parte russa, Washington rende pubblica con notifica ufficiale la rescissione dal Trattato ABM, passo indispensabile per consentire alla Casa Bianca di portare avanti il progetto difesa missilistica promosso durante la campagna elettorale. Nel frattempo le due Amministrazioni lavorano insieme per minimizzare l'impatto negativo per la Russia dell'allargamento dell'Alleanza atlantica ad Estonia, Lettonia e Lituania, che verranno ufficialmente invitate a far parte della NATO al vertice di Praga del 2002. In maggio, la NATO istituisce un nuovo Consiglio NATO-Russia, che prende il posto del Consiglio Permanente fondato nel 1997 e consente a Mosca di partecipare al processo decisionale dell'Alleanza atlantica relativamente a materie concordate quale, ad esempio, la lotta al terrorismo internazionale.

La forte relazione interpersonale tra Putin e Bush non è tuttavia sufficiente a superare tutti gli ostacoli sul percorso di un completo riavvicinamento tra Russia e Stati Uniti. Nonostante la dimostrazione di disponibilità da parte russa immediatamente successiva agli attentati dell'undici settembre, l'Amministrazione americana non può fare nulla per convincere il Cremlino a fermare i trasferimenti di tecnologia nucleare e missilistica all'Iran e a interrompere la collaborazione con Teheran per la costruzione del reattore nucleare di Bushehr. La questione iraniana rimane una priorità dell'Amministrazione Bush nei suoi rapporti con Mosca così, quando nel febbraio del 2003 la Russia si oppone, insieme a Francia e Germania, al tentativo americano di ottenere una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che autorizzi l'uso

della forza in Iraq, la relazione tra i due Paesi non può che peggiorare. Secondo l'ex Ambasciatore americano alle Nazioni Unite John Bolton: "L'Amministrazione Bush è salita al potere con l'intenzione concreta di creare un nuovo impianto strategico tra la Russia e gli Stati Uniti e mentre si stava procedendo in questa direzione ad un certo punto, tra il 2003 e il 2004, abbiamo perso di vista quello che stavamo cercando di fare e, forse a causa dell'Iraq, forse a causa degli sviluppi domestici russi, non saprei con precisione, le nostre strade si sono divise"<sup>21</sup>. L'impianto strategico dell'Amministrazione Bush per aggiornare il rapporto tra Russia e Stati Uniti si basava, secondo Bolton, su tre precetti strategici. In primo luogo l'Amministrazione doveva convincere la Russia della necessità di abbandonare il Trattato AMB, che costringeva entrambi i Paesi ad una postura difensiva ormai obsoleta. Successivamente, passo compiuto nel maggio del 2002, la Casa Bianca si impegnava a perseguire insieme a Mosca una politica di drastica riduzione delle testate strategiche nucleari operative. Infine, c'è "L'elemento più decisivo per gli Stati Uniti"<sup>22</sup> cioè il tentativo di convincere la Russia a partecipare più attivamente alla lotta contro la proliferazione della armi di distruzione di massa, in particolar modo per quanto concerneva l'Iran. E' a questo punto che, secondo Bolton, la fino ad allora proficua relazione tra Stati Uniti e Russia si arresta bruscamente. Pur non individuando una causa precisa per la rottura politica tra Washington e Mosca, l'ex ambasciatore americano riconosce candidamente che: "La percezione delle minacce che affrontavamo nel mondo

---

<sup>21</sup> J. Bolton, *U.S.-Russian Relations: Yesterday, Today, and Tomorrow*, discorso pronunciato alla conferenza *Russia on the Eve of Elections: Continuity or Change?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 18 settembre 2007, [www.aei.org](http://www.aei.org).

<sup>22</sup> Ibid.

e la percezione russa dei benefici di una cooperazione con gli Stati Uniti erano cambiate”<sup>23</sup>.

Leon Aron condivide solo in parte l’analisi di John Bolton: “Non si può dare la colpa a nessuna cabala, intrigo o malizia personale per il fatto che i rapporti [tra i due Paesi] si siano marcatamente deteriorati nei passati tre anni e continueranno a deteriorarsi prima di migliorare. Lo stato corrente della relazione tra Russia e Stati Uniti è il risultato del reciproco perseguimento di agende strategiche ideologicamente definite e della reciproca percezione della reazione dell’altro all’implementazione di queste agende”<sup>24</sup>. La solidarietà dimostrata dalla Russia agli Stati Uniti successivamente agli attacchi terroristici dell’undici settembre ha contribuito a creare a Washington la falsa impressione che la condivisione di alcune priorità strategiche ed interessi nazionali, come la lotta al terrorismo, potesse preludere alla nascita di un’alleanza di lungo periodo. Secondo Aron le premesse della rottura manifestatasi con la crisi irachena sono poste in questo periodo. Gli Stati Uniti sono determinati a perseguire una politica estera basata sull’esportazione della democrazia liberale come strumento per garantire la sicurezza nazionale del Paese; la Russia, da parte propria, è decisa a ricavare in politica interna ed estera la maggiore libertà d’azione possibile, rifuggendo alleanze preordinate ed invece perseguendo alleanze bilaterali ad hoc: Mosca oppone ai wilsoniani in auge a Washington la più concreta e calcolata *Realpolitik* di cui è capace. Secondo Aron, lo scontro è dunque inevitabile e si consuma nel febbraio del 2003 a latere delle trattative americane per ottenere una risoluzione ONU che autorizzi l’uso della forza contro Saddam Hussein. Anche Dimitri Trenin, esperto della Carnegie Endowment for International Peace di

---

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> L. Aron, *The United States and Russia*, cit., p. 1.

Mosca, ritiene che l'undici di settembre abbia rappresentato un momento fondamentale nella storia della relazione tra Stati Uniti e Russia ma che, tuttavia, la vera prova del fuoco per la relazione tra i due Paesi sia stata rappresentata dal loro atteggiamento durante e dopo la crisi irachena: "Mosca ha avuto il coraggio di dissentire, Washington ha in una certa misura accettato il suo diritto di farlo. Tuttavia, la crisi ha rivelato la difficoltà di operare in concerto con gli Stati Uniti quando essi decidono di agire unilateralmente; la limitata affidabilità russa in questo contesto politico; e la profondità dell'anti-americanismo latente delle elite russe"<sup>25</sup>. Secondo Trenin, per superare gli effetti negativi di lungo periodo della crisi irachena sulla relazione russo-americana è necessario che il rapporto tra i due Paesi metta radici più profonde, che superi cioè la mera relazione tra i due governi fino a coinvolgere le società e gli interessi economici in entrambi i Paesi.

La crisi irachena rappresenta solo l'inizio del nuovo declino nei rapporti tra Russia e Stati Uniti. Tra il febbraio del 2003, quando la Russia si unisce alla campagna franco-tedesca per bloccare il tentativo americano di ottenere una risoluzione ONU a favore dell'intervento armato in Iraq ed il febbraio del 2007, quando Putin pronuncia alla Conferenza annuale di Monaco per la Sicurezza un violento ed aggressivo discorso dai toni dichiaratamente anti-americani <sup>26</sup>, la relazione tra i due Paesi peggiora progressivamente. Il maldestro tentativo russo di appoggiare la frode elettorale di Viktor Yanukovych nelle elezioni presidenziali ucraine del dicembre del 2004 scatena la

---

<sup>25</sup> D. Trenin, *Russian-American Relations, Two Years After 9/11*, in *Briefing Papers*, Carnegie Moscow Center: Carnegie Endowment for International Peace, vol. 5, n. 8, (agosto 2003), consultato on line: <http://www.carnegie.ru/en/pubs/briefings/67440.htm>.

<sup>26</sup> V. Putin, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, Monaco di Baviera, 10 febbraio 2007, consultato online: [http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&id=179&](http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&).

reazione degli Stati Uniti, che appoggiano esplicitamente l'ipotesi di una nuova votazione e preferiscono a Yanukovich il candidato pro-occidentale dell'opposizione, Viktor Yuschchenko. La palese manovra russa per riaffermare, con tutti i mezzi, la propria influenza politica in Europa orientale preoccupa fortemente la Casa Bianca, che nel *National Security Strategy Paper* del 2006 sottolinea come una relazione stabile e proficua tra gli Stati Uniti e la Russia sarà possibile solo quando quest'ultima rispetterà la libertà e la democrazia propria e delle regioni circostanti: "La stabilità e la prosperità della regione ci aiuterà ad approfondire la nostra relazione con la Russia; ma quella stabilità rimarrà incerta finché la regione non sarà governata da democrazie efficaci. Cercheremo di convincere il governo russo che il progresso democratico in Russia e nelle regioni limitrofe beneficia sia le persone che vivono là, che la relazione con noi, che la relazione con gli altri governi occidentali, che il rapporto tra Mosca e gli Stati confinanti. Al contrario, ogni tentativo di tarpare qualsiasi sviluppo democratico domestico o estero metterà in pericolo la relazione tra la Russia e gli Stati Uniti, l'Europa ed i suoi vicini"<sup>27</sup>. Anche gli sforzi di ripristinare buone relazioni bilaterali relativamente al ruolo della NATO in Europa subiscono una brusca frenata quando, nel settembre del 2006, in previsione della possibile adesione della Georgia all'Alleanza atlantica, la NATO lancia un'iniziativa tesa ad intensificare il proprio dialogo con il piccolo Paese caucasico. Nel luglio del 2007 la Russia annuncia il proprio ritiro dal Trattato per le Forze Convenzionali in Europa, ritiro che, nonostante le rimostranze di NATO, Unione europea e Stati Uniti, diventa effettivo il 30 novembre successivo, facendo aumentare esponenzialmente la tensione tra Mosca e l'Alleanza atlantica.

---

<sup>27</sup> G. Bush, *The National Security Strategy*, marzo 2006, cit., p. 39.

Secondo Charles Kupchan gli Stati Uniti devono trovare il modo di disinnescare la tensione con Mosca relativamente alla NATO e cercare di coinvolgerla nella politica europea dell'Alleanza atlantica e dell'Unione europea, pena il rischio di ripetere gli errori commessi a Versailles nel 1919: "Il passato evidenzia non solo il ruolo prominente della Russia nell'influenzare la struttura geopolitica del continente, ma anche l'importanza di associare la Russia all'Europa contemporanea. Come è stato dimostrato dall'esperienza del Concerto europeo, i vincitori devono tendere una mano all'avversario sconfitto quando cercano di stabilire un nuovo equilibrio. Il Concerto europeo è stato capace di preservare la pace per decenni in larga parte perché ha avuto la lungimiranza di includere la Francia sconfitta tra i suoi ranghi. Quest'ultima è conseguentemente riemersa come un potere cooperativo, non uno Stato umiliato e pieno di risentimento. Allo stesso modo, la straordinarietà degli accordi post Seconda Guerra Mondiale è stata di aver incluso la Germania sconfitta nella NATO e nel progetto europeo, facendo in modo che una Germania democratica, ricca e riunificata potesse emergere come uno dei pilastri dell'Unione europea. In assoluto contrasto, dopo la sconfitta della Germania nella Prima Guerra Mondiale i Trattati di Versailles le hanno imposto una pace punitiva, portando povertà e alienazione e spianando la strada alla serie di circostanze che hanno consentito a Hitler e ai nazisti di prendere il controllo in gran parte dell'Europa. Sembriamo esserci dimenticati di queste lezioni importanti: abbiamo cominciato a costruire un'Europa che rischia di escludere la Russia"<sup>28</sup>. Secondo Kupchan l'inclusione della Russia nella NATO è l'unico strumento che gli Stati Uniti hanno per evitare una nuova e pericolosa divisione del continente. Ad oggi, la NATO è a questo fine un'opzione migliore dell'Unione europea: "La Russia è ancora lontana decenni dall'aver un'economia ed un governo

---

<sup>28</sup> C. Kupchan, *The End of the American Era*, cit., p. 271-272.

pronti per un'adesione formale all'Unione europea. E tuttavia potrebbe essere solo lontana qualche anno dal raggiungere i parametri che la renderebbero idonea ad un'adesione alla NATO, un primo importante passo nel trovare alla Russia un posto nel nuovo ordine mondiale”<sup>29</sup>. Se la NATO ha davvero intenzione di aprirsi alla Russia, come sembra essere stato dimostrato dall'istituzione del nuovo Consiglio NATO-Russia nel 2002, allora l'Alleanza dovrebbe fissare una data provvisoria ed indicativa per l'entrata di Mosca nell'organizzazione. Se la Russia non sarà in grado di adeguarsi ai parametri della NATO e se la riforma ed il cammino democratico del Paese dovessero nel frattempo fallire, la NATO dovrà e potrà ripensare i termini della propria offerta, ma almeno gli Stati Uniti e l'Occidente avranno fatto un tentativo concreto di coinvolgere la Russia e la sua leadership nelle proprie dinamiche militari e politiche. Per gli Stati Uniti, il coinvolgimento della Russia nella NATO dovrebbe essere una priorità strategica, legata sia alla volontà di ridurre il proprio impegno militare sul continente europeo, sia alla necessità di costruire una nuova relazione con l'Europa che è emersa dalla fine della Guerra Fredda<sup>30</sup>. Anche Stanley Sloan, autore di diversi volumi sulla storia e il futuro della NATO, sottolinea l'importanza per gli Stati Uniti di incoraggiare buone relazioni tra la Russia e l'Alleanza atlantica e tuttavia, a differenza di Kupchan, ritiene che, a dispetto delle migliori intenzioni, il Paese non sia ancora pronto a far parte dell'Alleanza atlantica: “La Russia manca di istituzioni liberali democratiche, inclusa una stampa libera, e di un governo in stile occidentale per quanto riguarda i diritti umani. Se un giorno la Russia dovesse raggiungere i parametri [fissati in merito dallo ‘Studio sull’Allargamento’ del 1995], allora ci sarebbe davvero un ‘nuovo ordine mondiale’ e la Russia dovrebbe

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 272

<sup>30</sup> Ibid., p. 273.

essere presa in considerazione per l'adesione alla NATO. Fino ad allora, è giusto che ci sia una distinzione chiara tra le questioni che sono decise dai membri dell'Alleanza e le questioni che sono decise insieme alla Russia”<sup>31</sup>.

Mentre Kupchan e Sloan identificano nella NATO un aspetto fondamentale della relazione tra Washington e Mosca, Leon Aron sottolinea come nonostante le profonde divergenze ideologiche, gli Stati Uniti siano legati alla Russia da altri interessi altrettanto profondi, che vanno dalla guerra al terrorismo internazionale, alla non-proliferazione nucleare, alla sicurezza energetica, al ruolo della Cina in Asia e anche come, nonostante questo, la relazione tra i due Paesi stia peggiorando: “La lista degli interessi comuni non è nuova. Un nuovo sviluppo, però, è l'erosione nel valore assoluto di questi interessi, che non sono più sostenuti e rinnovati da una comunanza ideologica”<sup>32</sup>. Il tentativo russo, portato avanti nel marzo del 2006, di proporsi ad Hamas come mediatore diretto nel conflitto israelo-palestinese ha profondamente leso presso la leadership americana la reputazione di Putin come partner affidabile nella lotta al terrorismo internazionale. La continua assistenza russa all'Iran nella costruzione del reattore nucleare di Bushehr e la sua riluttanza a contribuire al contenimento della Corea del Nord hanno messo in discussione il valore dell'Amministrazione russa nella lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa; mentre nel settore della sicurezza energetica le politiche di espropriazione delle compagnie petrolifere private ad opera del governo di Putin, accompagnate dagli aggressivi tentativi di Gazprom, il monopolio statale russo per l'estrazione e la distribuzione del gas, di acquisire infrastrutture in Europa, hanno minato

---

<sup>31</sup> S. Sloan, *NATO*, cit., p. 198.

<sup>32</sup> L. Aron, *The United States and Russia*, cit., p. 5.

la credibilità russa come fornitore affidabile di risorse energetiche<sup>33</sup>. Secondo Aron la relazione russo-americana è destinata a peggiorare fino almeno alle elezioni del 2008 e 2009, quando le consultazioni politiche in entrambi i Paesi porteranno al cambio della guardia nei palazzi presidenziali. Lo studioso americano, tuttavia, esclude la possibilità di una nuova Guerra Fredda, anche in scala minore. Nonostante le divergenze, gli interessi comuni tra i due Paesi rimangono enormi, soprattutto nei settori dell'energia, della anti-proliferazione e della lotta al terrorismo. Inoltre, la Russia ha ormai accettato il proprio ruolo di potere nucleare regionale e la sua politica estera sembra suggerire che Mosca voglia un posto tra le grandi potenze, più che un ruolo come superpotenza alla pari degli Stati Uniti. Infine la Russia, a differenza dell'Unione Sovietica, non è alla ricerca di un nuovo ordine internazionale e questo garantisce la possibilità di una pacifica, seppur a tratti tesa, coesistenza con gli altri attori del sistema internazionale ed in particolar modo con gli Stati Uniti<sup>34</sup>. Andrew Kuchins, direttore del programma per gli studi russi ed eurasiatici del Center for Strategic and International Studies di Washington, D.C., è meno ottimista di Aron e ritiene che lo stato della relazione russo-americana sia deteriorato a tal punto da sorpassare il livello di tensione della relazione tra Stati Uniti e Cina: “Sembra che per i prossimi anni avremo a che fare con un Paese autoritario sempre più sicuro di sé, pronto ad agire indipendentemente ed in un modo che spesso si scontrerà con gli interessi degli Stati Uniti. L'analogia più simile è con la Cina, ma ci sono differenze significative. La più importante è che con la Cina abbiamo un'enorme e virtualmente simbiotica

---

<sup>33</sup> Ibid., p. 5-6.

<sup>34</sup> “Nonostante ad oggi la Russia sia inondata di petrodollari, la quota del PIL spesa per la difesa (circa il 3%) non è solo dieci volte inferiore a quella dell'Unione Sovietica, ma è addirittura sotto la media del periodo compreso tra il 1992 e il 1997, quando le casse dello Stato ereditate dalla Unione Sovietica erano vuote e il governo russo, come ogni governo rivoluzionario, non era in grado di raccogliere le imposte”, ibid., p. 7.

relazione economica, che crea nel sistema politico degli Stati Uniti vasti e potenti gruppi di interesse che lavorano per prevenire un improvviso deterioramento dei rapporti bilaterali”<sup>35</sup>.

### 7.2.1 Il nodo della difesa missilistica

La percezione di Kuchins relativa ai livelli allarmanti di tensione tra Russia e Stati Uniti è accurata soprattutto nei settori della difesa e della sicurezza. Nel corso degli ultimi tre anni le relazioni russo-americane, già tese, si sono ulteriormente aggravate a causa del disaccordo tra Mosca e Washington in merito alla determinazione americana di sviluppare e dispiegare un nuovo sistema di difesa missilistico. Il dibattito sullo “scudo spaziale” non è nuovo alle controversie tra Russia e Stati Uniti. Secondo Henry Kissinger la fine del comunismo e della Guerra Fredda ha radicalmente cambiato il contesto geo-strategico in cui dispiegare i sistemi di difesa missilistica: “In primis il crollo dell’Unione Sovietica ha eliminato per il futuro prossimo la struttura concettuale della dottrina che si basava sulla deterrenza attraverso la capacità reciproca di distruzione totale; in secondo luogo i progressi tecnici hanno fatto della difesa missilistica un’idea molto più realistica; infine la proliferazione delle armi nucleari e della tecnologia missilistica ha generato pericoli fino ad ora sconosciuti di attacchi sia accidentali sia da parte di Stati che sponsorizzano il terrorismo”<sup>36</sup>. In questo senso gli attacchi terroristici dell’undici settembre hanno spinto gli Stati Uniti a maturare la consapevolezza della propria

---

<sup>35</sup> A. Kuchins, *The U.S.-Russia Relationship: Fall 2007*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 19 ottobre 2007.

<sup>36</sup> H. Kissinger, *Don’t Rule Out Putin’s Initiative on Missile Defense*, in “The Washington Post”, 9 agosto 2007.

vulnerabilità di fronte alla minaccia del terrorismo internazionale e degli Stati che lo sponsorizzano.

L'impegno di Geroge W. Bush a realizzare una nuovo sistema di difesa contro i missili balistici precorre gli attentati dell'undici settembre ed emerge già durante la campagna elettorale del 2000: "La mia Amministrazione schiererà il prima possibile una difesa missilistica per prevenire attacchi e ricatti [...] Adesso è il momento di difendere il popolo americano"<sup>37</sup>. Il 17 dicembre del 2002 il Presidente Bush dà disposizioni perché entro il 2004 il Dipartimento della Difesa inizi le preparazioni per lo schieramento di un sistema di difesa missilistico teso a proteggere sia il territorio nazionale degli Stati Uniti, sia gli alleati del Paese. Il progetto americano propone di estendere la copertura del proprio sistema di difesa contro i missili balistici all'Europa per prevenire attacchi accidentali o intenzionali provenienti dal Medio Oriente. Il progetto prevede l'installazione di una batteria di dieci missili intercettori in Polonia e di un radar a banda X fisso installato nella Repubblica Ceca. I missili intercettori non sarebbero armati ed userebbero solo energia cinetica per distruggere al di fuori dell'atmosfera terrestre un'eventuale testata missilistica nemica; inoltre, gli intercettori non sarebbero puntati contro il territorio russo. Ciononostante, la reazione di Mosca alla proposta americana è rabbiosa. Il 10 febbraio del 2007 alla Conferenza annuale di Monaco per la Sicurezza, il Presidente Putin chiarisce la propria indignazione e minaccia velatamente il ricorso ad una nuova corsa agli armamenti: "I progetti di espandere certi elementi del sistema di difesa [americano] contro i missili balistici all'Europa non può che preoccuparci. Essi

---

<sup>37</sup> G. Bush, NewsHour, intervista a cura di Jim Lehrer, *Public Broadcasting Service*, 24 agosto 2000, [http://www.pbs.org/newshour/bb/military/july-dec00/nmd\\_8-24.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/military/july-dec00/nmd_8-24.html).

provocherebbero un'inevitabile corsa al riarmo: che ne ha bisogno?"<sup>38</sup>. Pochi giorni più tardi, il Generale Nikolai Solovtsov, comandante delle forze strategiche russe, rende la minaccia ancora più esplicita: "Se i governi polacco e ceco compiranno questo passo, le nostre forze strategiche missilistiche sarebbero capaci di fare di queste installazioni un proprio obiettivo, nel caso in cui fosse presa una decisione in questo senso"<sup>39</sup>. Secondo Alla Kassianova, docente al Dipartimento di Relazioni Internazionali dell'Università di Tomsk, il ritiro americano dal Trattato ABM ha costretto la Russia a rivedere le proprie priorità rispetto alla difesa missilistica, che è considerata una capacità essenziale per garantire la sicurezza nazionale del Paese<sup>40</sup>. Kassianova ritiene che nel confrontarsi con le nuove prospettive di difesa missilistiche americane, la Russia sia inevitabilmente condizionata dalla percezione di sé come di un potere nucleare con referente unico negli Stati Uniti<sup>41</sup>. Yevgeny Primakov, ex primo ministro russo, conferma le riflessioni della Kassianova: il dispiegamento di un sistema missilistico di difesa a ridosso dei confini russi non solo mette in discussione la sicurezza nazionale del Paese, ma estende il raggio d'azione delle tecnologie militari americane allo spazio, fino ad ora non utilizzato a scopi militari: "Non c'è neanche bisogno di dirlo: la migliore soluzione possibile sarebbe quella di creare un sistema anti-missilistico collettivo, progettato in modo affidabile per proteggere tutte le parti del mondo da un attacco nucleare"<sup>42</sup>. La decisione americana di estendere la propria copertura anti-missilistica all'Europa risulta dunque inevitabilmente destabilizzante per la politica estera del governo russo. Il 7 giugno del 2007, con una

---

<sup>38</sup> V. Putin, *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*, cit.

<sup>39</sup> *Moscow Warns Czechs and Poles on U.S. Shield*, in "The International Herald Tribune", 19 febbraio 2007.

<sup>40</sup> A. Kassianova, in M. Evangelista - V. E. Parsi, *Partners or Rivals? European-American Relations after Iraq*, Milano, 2005, pp. 213-226.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>42</sup> Y. Primakov, *Missile Defense: Substantive Consultations or Empty Talk*, in "The Moscow News", 1 dicembre 2007.

proposta che almeno inizialmente spiazza Washington, Putin propone al governo americano di sospendere le trattative con il governo ceco per l'installazione del nuovo radar a banda X ed, alternativamente, di condividere con Mosca le informazioni raccolte dall'installazione radar di Gabala in Azerbaijan. In questo modo, la batteria di missili intercettori previsti per il dispiegamento in Polonia potrebbe essere spostata in Turchia, o addirittura in mare aperto<sup>43</sup>. La proposta raccoglie qualche plauso<sup>44</sup>, ma scatena per lo più scetticismo soprattutto tra chi, negli Stati Uniti ed in Europa, pensa che sia stata fatta al solo scopo di alimentare le frizioni transatlantiche in merito al sistema di difesa missilistico.

La rivista inglese *Economist* ritiene che la proposta russa sia almeno in parte strumentale. La decisione americana di coinvolgere l'Europa nel dispiegamento del proprio sistema anti-missili balistici è stata discussa con il governo russo in più di un'occasione sin dal 2002, quando il governo americano si è ritirato dal Trattato ABM; essa è inoltre stata affrontata in sede NATO con due discussioni all'interno del Consiglio NATO-Russia<sup>45</sup>. Il coinvolgimento della NATO nel dialogo con la Russia è servito solo parzialmente a diminuire le resistenze dei Paesi europei contrari al sistema di difesa missilistico, anche perché il Pentagono non ha mai offerto di condividere il controllo del sistema ed ha anzi preferito negoziazioni bilaterali con la Polonia e la Repubblica Ceca a negoziazioni interne alla NATO per decidere i termini del dispiegamento dei missili intercettori e del radar a banda X. Secondo l'*Economist*, è tuttavia significativo come in risposta alle minacce russe di ritorsione contro la Polonia e la Repubblica Ceca: "Alcuni politici europei si sono preoccupati che la Russia fosse 'costretta alle corde', per citare il

---

<sup>43</sup> *Strategic Surprise*, in "The Economist", 14 giugno 2007.

<sup>44</sup> H. Kissinger, *Don't Rule Out Putin's Initiative*, cit.

<sup>45</sup> *A Few Interceptors, a Big Gap*, in "The Economist", 29 maggio 2007.

ministro degli esteri del Lussemburgo, piuttosto che assumere un atteggiamento protettivo nei confronti dei membri più nuovi dell'Alleanza atlantica"<sup>46</sup>. E' innegabile che la tensione russo-americana per il dispiegamento della difesa missilistica in Europa abbia influito negativamente sulla serenità della relazione transatlantica. Le intimidazioni russe hanno rallentato le negoziazioni tra Stati Uniti, Polonia e Repubblica Ceca. Secondo l'ex Ministro polacco della Difesa Radek Sikorski le trattative sull'installazione delle batterie di missili intercettori in Polonia sono lontane dall'essere concluse<sup>47</sup>. Le minacce del Cremlino hanno spinto il Paese a negoziare un pacchetto di sicurezza con gli Stati Uniti che tenga conto sia dell'atteggiamento di Mosca, sia dell'aumentato rischio per la Polonia come possibile obiettivo di ritorsioni terroristiche; allo stesso tempo, nella Repubblica Ceca i tassi di approvazione per l'installazione del radar a banda X sono scesi al 31%<sup>48</sup>. Nel resto dell'Europa le reazioni sono state contraddittorie: mentre la Gran Bretagna, la Danimarca e la Francia post Chirac appoggiano più o meno apertamente l'iniziativa americana, parte della leadership tedesca, in particolare tra i ranghi del Partito Socialdemocratico, vedono il sistema di difesa missilistico come una minaccia alla stabilità europea.

Non è ancora chiaro come si concluderanno le trattative tra Washington, Praga e Varsavia, né quali ulteriori contromisure Mosca deciderà di prendere per opporre il sistema americano di difesa anti-missili balistici. E' tuttavia evidente gli Stati Uniti non sono stati finora in grado di creare un fronte comune in Europa a favore dell'iniziativa e che se, ad oggi, la tensione tra Russia e Stati Uniti dovesse aumentare, sarebbe la

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> R. Sikorski, intervista a cura di Zeinab Badawi, *Hardtalk*, *BBC News*, 1 agosto 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/6925888.stm>.

<sup>48</sup> *A Few Interceptors, a Big Gap*, cit.

relazione transatlantica a pagarne le conseguenze, con un'ulteriore divisione intestina che potrebbe spaccare l'Occidente su una linea di frizione che passa per Mosca.

### 7.3 L'approccio europeo alla questione russa

Con la fine della Guerra Fredda la relazione tra Russia ed Europa occidentale è stata proiettata in una dimensione diversa ed indefinita rispetto a quella cristallizzata del mondo bipolare. Inizialmente caratterizzato da preoccupazioni reciproche relative alla mutua sicurezza, il rapporto tra i due attori si stabilizza progressivamente e si consolida entro la cornice del nuovo mondo unipolare, in cui l'Unione europea sviluppa un'identità propria come potere economico indipendente dagli Stati Uniti e la Russia si appoggia alla propria posizione nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e alla potenza del proprio arsenale nucleare per formare una nuova identità nazionale. Negli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra Fredda, la NATO svolge un ruolo centrale nel determinare i rapporti tra l'Occidente e la Russia: la Comunità Economica Europea, non essendo un'organizzazione interessata alla sicurezza, rimane ai margini delle trattative con l'ex Unione Sovietica. E tuttavia, già dal 1994 le cose iniziano a cambiare: in giugno l'Unione europea istituisce l'Accordo di Partenariato e Cooperazione (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*) con la Russia che entra in vigore nel dicembre del 1997 e definisce il contesto istituzionale dei rapporti tra l'Unione e Mosca. In particolare, il PCA stabilisce che l'Unione europea e la Russia si incontrino due volte all'anno per un summit bilaterale che includa i rispettivi capi di governo, il presidente della Commissione europea e l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune; inoltre, la cooperazione annuale tra le due parti è incoraggiata periodicamente

con incontri ad hoc a livello ministeriale e tra alti rappresentanti e dall'istituzione in seno al Parlamento europeo di una commissione speciale che consenta un incontro regolare tra i membri del Parlamento europeo e i membri della Duma russa. Nel 1999 alla PCA si affianca la Strategia Comune dell'Unione europea sulla Russia, che è parte integrante della Politica Estera di Sicurezza Comune e promuove l'idea di una Russia libera e democratica fortemente legata all'Unione europea. In risposta alla Strategia Comune dell'Unione europea sulla Russia, nel 2000 Mosca pubblica un proprio documento che espone le aspettative di medio termine della Russia nel suo rapporto con l'Unione e in cui si dichiara che l'atteggiamento russo verso l'Unione europea è guidato dalla volontà di promuovere l'istituzione di un mondo multipolare e la promozione della sicurezza economica russa, base fondamentale per la stabilità del Paese e della regione<sup>49</sup>. L'obiettivo principale delle aperture dell'Unione europea verso la Russia, ben rappresentate da iniziative come la PCA e la Strategia Comune, è stato quello di creare un meccanismo di negoziazione teso ad instaurare un comune sistema normativo, che potesse essere condiviso dalle parti. Tuttavia, questo approccio ha dimostrato diversi limiti, a causa della diversa concezione delle relazioni internazionali nell'Unione e in Russia: "A rischio di semplificare, la questione principale è che, mentre lo sviluppo dell'Unione europea è sempre più motivato da un modello post-westfaliano di sovranità e dal desiderio di estendere ad est una politica estera basata sulle norme, la Russia è ancorata ad una visione realista delle relazioni internazionali, con il mantenimento della tradizionale sovranità nazionale e la riduzione dell'influenza americana in Europa al

---

<sup>49</sup> *Russia's Middle Term Strategy towards the EU*, The European Union Delegation to Russia, 2000, [http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p\\_245.htm](http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm).

centro degli obiettivi della sua politica estera”<sup>50</sup>. Inoltre, il contesto internazionale in cui si sono formate le due iniziative, la prima Guerra in Cecenia inizia nel dicembre del 1994, la seconda nel settembre del 1999, non ha favorito l’istaurarsi tra le parti di un dialogo franco ed aperto, ma ha invece fomentato dubbi e recriminazioni, soprattutto da parte dell’Unione europea, che sperava con le proprie proposte di poter almeno parzialmente influenzare il corso degli eventi politici a Mosca.

Gli attacchi terroristici dell’undici settembre 2001 cambiano solo in parte le dinamiche del rapporto tra l’Unione europea e la Russia. Il 3 ottobre del 2001, in occasione del vertice tra l’Unione europea e la Russia, Bruxelles e Mosca rilasciano una Dichiarazione Congiunta per intensificare il dialogo e la collaborazione tra le parti soprattutto in merito a problemi di sicurezza e alla lotta contro il terrorismo. E tuttavia, nonostante questi promettenti passi in avanti, la relazione tra la Russia e l’Unione europea continua anche dopo gli attentati dell’undici settembre a mancare di una visione di insieme che consenta di promuovere un’agenda articolata e specifica, piuttosto che una miscellanea di questioni che spaziano dall’ambiente, alla proliferazione nucleare, alla situazione in Cecenia, alla sicurezza energetica e così via: “L’assenza di una visione generale non è una sorpresa. Le ramificazioni della fine della Guerra Fredda sono state enormi e la transizione della Russia è stata complessa, altalenante e con molti rovesci [...] Dal punto di vista dell’Unione europea sarebbe stato prematuro promuovere una visione troppo specifica dei suoi legami con la Russia prima che ci fosse almeno una certa misura di chiarezza su come la Russia si stava evolvendo. D’altro canto, si può anche sostenere

---

<sup>50</sup> G. Timmins, *Strategic or Pragmatic Partnership? The European Union’s Policy Towards Russia since the End of the Cold War*, in R. Fawn, *Realignments*, cit., p. 78-79.

che un impegno anticipato e positivo con la Russia avrebbe potuto aumentare le possibilità che il Paese si evolvesse in senso vantaggioso per l'Unione"<sup>51</sup>. In altre parole, secondo Debra Johnson e Paul Robinson, autori di *Perspectives on EU-Russia Relations*, la relazione tra la Russia e l'Unione europea dal 1991 ad oggi è stata frenata dall'incapacità degli attori di dare una risposta articolata a problemi tra loro molto diversi ma ugualmente importanti per la stabilità della relazione. Consapevole di queste limitazioni, l'Unione europea ha cercato negli ultimi anni di elaborare una strategia di largo respiro attraverso la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (*European Security and Defense Policy*, ESDP), che potrebbe essere funzionale ad una risposta organica ai problemi con la Russia per lo meno nel settore della sicurezza: dalla stabilità del Caucaso, al rispetto dei diritti umani. Al contrario, in materia di rapporti economici e ambientali la relazione non sembra ancora avere trovato un contesto stabile entro cui sbocciare proficuamente e risolvere problemi comuni quali la resistenza della Russia all'applicazione del Trattato di Kyoto, oppure la sua adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio, così: "Sebbene le relazioni tra Russia ed Unione europea siano stabili e siano stati fatti enormi passi nei passati cinque anni, si può sostenere che la capacità cooperativa della Russia nel lungo periodo sarà messa in discussione dalla sua incapacità di integrarsi ad un livello funzionale profondo con l'Unione europea"<sup>52</sup>.

Anche Katinka Barysch, vice direttore del Center for European Reform di Londra, ritiene che nonostante l'enorme volume di interessi condivisi tra Russia ed Unione europea, lo stato delle relazioni tra le due parti sia solo mediocre: "Alla fine del 2003 sembrava che le relazioni tra l'Unione europea e la Russia fossero prossime alla crisi.

---

<sup>51</sup> D. Johnson - P. Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, Abingdon, 2005, pp. 9-10.

<sup>52</sup> J. Smith - C. Jenkins, *Through the Paper Curtain. Insiders and Outsiders in the New Europe*, Londra, 2003, p. 145.

L'Unione europea si preoccupa delle tendenze autoritarie della Russia di Putin e degli ostacoli alle riforme economiche. Vuole che la Russia faccia di più per aprire la propria economia e cooperare in aree chiave come la protezione ambientale e la lotta contro la criminalità transnazionale. La Russia, d'altro canto, insiste che le aspettative europee sono irragionevoli. Dà la colpa all'Unione europea per la mancanza di progressi nelle negoziazioni per la sua adesione all'Organizzazione Mondiale del Commercio [...] Vuole che l'Unione europea elimini la necessità del visto per i cittadini russi e vuole avere una voce in capitolo nella formazione della politica di sicurezza europea"<sup>53</sup>. Secondo Barysch, la relazione tra Russia e l'Unione europea è inoltre complicata ed intralciata da un altro fattore fondamentale: Mosca vorrebbe trattare con l'Unione alla pari, con una procedura nota come 'venticinque più uno' secondo la quale il ministro rappresentante la Russia incontrerebbe tutte le controparti degli Stati membri in un'unica istanza. L'approccio 'venticinque più uno' consentirebbe a Mosca di ottenere una voce in capitolo negli affari interni dell'Unione nel momento in cui si discutono e formano le sue politiche e decisioni. La Commissione europea si oppone con fermezza alla richiesta russa, sia perché non vuole estendere il diritto alla partecipazione al processo decisionale ad uno stato non membro, sia perché teme che Mosca possa sfruttare a proprio vantaggio le divisioni interne all'Unione tra gli Stati membri: "Queste paure non sono infondate: ogni qualvolta c'è una impasse nelle relazioni tra l'Unione e la Russia, il governo russo cerca l'appoggio degli Stati membri"<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> K. Barysch, *EU-Russia Relations. The EU Perspective*, in D. Johnson - P. Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, cit., pp. 21-34.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 31.

### 7.3.1 La questione della sicurezza energetica

La reticenza russa a trattare con l'Unione europea come un unico interlocutore produce risultati particolarmente negativi nel settore della cooperazione energetica, il più importante ambito di collaborazione tra Mosca e Bruxelles. La disparità di prestazioni economiche tra la Russia ed l'Unione europea è impressionante: la Russia esporta verso l'Unione circa il 33% della propria produzione ed importa il 40% delle proprie importazioni totali; l'Unione europea esporta in Russia solo il 2% della propria produzione ed importa il 3% delle proprie importazioni totali<sup>55</sup>. Il PIL russo è di poco superiore a quello dell'Olanda, 581.4 miliardi di dollari contro 579 miliardi di dollari, è un ventesimo di quello americano e circa un terzo di quello italiano e cinese<sup>56</sup>. Ciononostante, l'Unione europea ha sviluppato nell'ultimo decennio un rapporto di dipendenza energetica dalla Russia che fino ad oggi ha consentito a quest'ultima di trattare con l'Unione da pari politico.

Nell'esaminare il rapporto di dipendenza che lega l'Unione europea alla Russia nel settore dell'energia, Debra Johnson mette in luce alcuni importanti elementi che spiegano la necessità europea di stabilire un rapporto stabile con Mosca<sup>57</sup>. Bruxelles sta affrontando un progressivo declino della propria sicurezza energetica dovuto ad un aumento della domanda di risorse energetiche e ad una contemporanea diminuzione dell'offerta. La Commissione europea prevede che entro il 2030 l'Unione dipenderà per il 70% del proprio consumo energetico totale da importazioni. Uno sguardo ravvicinato alla dimensione reale della dipendenza energetica europea rivela che, ad oggi, l'Unione europea importa circa l'80% del proprio fabbisogno di petrolio, di cui il 38% dall'OPEC,

---

<sup>55</sup> G. Timmins, *Strategic or Pragmatic Partnership?*, cit. p. 81.

<sup>56</sup> *Biggest Economies*, in "The Economist", 22 agosto 2007.

<sup>57</sup> D. Johnson - P. Robinson, *Perspectives on EU-Russia Relations*, cit., pp. 175-193.

il 24% dalla Norvegia, il 22% dalla Russia ed il restante 17% da altre fonti; ed importa il 43 % di fabbisogno del totale fabbisogno di gas naturale, di cui il 39% dalla Russia, il 26% dalla Norvegia, il 25% dall'Algeria e il restante 10% da altre fonti. Inoltre, la vita media delle riserve petrolifere conosciute in Europa, utilizzate a livelli di produzione attuali, è calcolata a otto anni, quella delle riserve di gas a vent'anni. Le previsioni della Commissione europea ritengono che entro il 2025 l'elettricità consumata dall'Unione potrebbe provenire per circa il 50% da energia elettrica prodotta con gas naturale, in paragone al 29% del 2000<sup>58</sup>. La sicurezza energetica europea non è dunque solo legata alla dipendenza dell'Unione europea dalle importazioni, ma anche alla diversificazione delle proprie fonti di energia: "L'Unione europea ha una duplice strategia per rispondere a queste pressioni. La prima è di continuare a promuovere misure collaterali per incoraggiare il miglioramento dell'efficienza e della conservazione energetica. La seconda è di promuovere buone relazioni con potenziali fornitori di energia per assicurarsi le forniture, un'opzione che l'Unione ha scelto di perseguire con la Russia"<sup>59</sup>. In questo senso Mosca potrebbe a prima vista rappresentare una risposta ideale per le esigenze energetiche dell'Unione. E tuttavia, la decisione di Bruxelles di scegliere la Russia come il suo principale fornitore di gas naturale non è scontata. Secondo Johnson, l'evidente mancanza in Russia di un contesto legale ed istituzionale stabile e affidabile ha fortemente limitato la transizione trasparente del Paese verso un'efficace economia di mercato. Nel settore energetico questo problema ha allontanato potenziali investitori, che sono indispensabili per l'ammodernamento del sistema industriale del Paese, soprattutto nel settore energetico. La Russia possiede solo il 5% delle riserve mondiali di petrolio e

---

<sup>58</sup> Ibid., p. 180-181.

<sup>59</sup> Ibid., p. 182.

negli ultimi anni ha manifestato enormi problemi sia ad implementare tecniche di estrazione efficienti e moderne, sia ad attivare nuovi pozzi petroliferi: non sembra dunque un partner adatto per le esigenze di lungo periodo dell'Unione europea. Per quanto riguarda il gas naturale, la Russia possiede circa un terzo delle risorse mondiali e la sua prossimità geografica all'Unione europea rende le esportazioni verso l'Europa particolarmente economiche. E tuttavia, Johnson ritiene che il Paese dovrebbe essere considerato un partner affidabile solo se in grado di estrarre e fornire il proprio gas in modo efficace e puntuale, fatto ad oggi non ancora dimostrato. Infine, Johnson sottolinea come il rapporto di dipendenza tra Russia ed Unione europea sia reciproco: “La dipendenza energetica non è dunque tutta da una sola parte. Anche se la Russia ha fatto dell'Unione europea un mercato quasi prigioniero, essa è anche un fornitore quasi prigioniero [...] Mentre la preoccupazione principale dell'Unione europea riguardo al suo legame energetico con la Russia concerne la sicurezza dell'offerta, la principale preoccupazione strategica della Russia è la sicurezza dei suoi mercati e l'Europa è la sua migliore fonte”<sup>60</sup>.

L'*Economist* concorda con Debra Johnson su alcuni tratti che caratterizzano la relazione energetica tra la Russia e l'Unione europea, in particolare sulla reciprocità della dipendenza dei due attori e sulla precarietà della disponibilità delle risorse russe, che stanno diminuendo ad un tasso del 6-7% annuo sia a causa dell'aumentata richiesta domestica, sia a causa dell'incapacità o mancanza di volontà russa di investire nel miglioramento delle proprie infrastrutture<sup>61</sup>. E tuttavia, la rivista inglese descrive le prospettive della relazione energetica tra Unione europea e Russia in termini molto più

---

<sup>60</sup> Ibid., p. 193.

<sup>61</sup> *A Bear at the Throat*, in “The Economist”, 14 aprile 2007.

preoccupanti. L'*Economist* evidenzia soprattutto la pericolosa aggressività del monopolio statale russo Gazprom nel cercare di penetrare il mercato europeo non solo attraverso contratti di forniture di lungo periodo con la maggior parte dei Paesi europei, ma soprattutto attraverso l'acquisizione di infrastrutture locali e lo sviluppo di nuove condotte alternative. E' il caso della condotta Nord Stream, che unirà direttamente la Russia alla Germania: il progetto esclude la Polonia, l'Ucraina e la Bielorussia dal percorso del gasdotto, nonostante questo provochi enormi costi aggiuntivi per la sua realizzazione attraverso il Mar Baltico. La relazione energetica europea con la Russia è preoccupante nonostante risalga agli anni dell'Unione Sovietica. L'URSS era infatti per molti versi un attore più stabile e prevedibile del suo successore; la stabilità russa è al momento legata solo al Presidente Putin: nessuno è in grado ad oggi di prevedere chi sarà al potere in Russia tra dieci anni. Infine l'Unione Sovietica non ha mai perseguito come obiettivo politico o economico il controllo delle condotte di trasporto del gas oltre i propri confini: "L'energia è evidentemente una spada a doppio taglio. Genera cooperazione e competizione. I crescenti dubbi sull'affidabilità della Russia come fornitore sono parzialmente legati ai dubbi sulla capacità di Mosca di sviluppare le sue riserve energetiche, ma riflettono anche la consapevolezza che è più probabile che un regime illiberale a Mosca usi l'energia come uno strumento per la propria politica estera. Pertanto, mentre contiamo sulla Russia come principale fornitore di energia, abbiamo bisogno anche di una strategia per conservare l'energia, per diversificare i fornitori e per acquisire nuove fonti e nuove vie di passaggio"<sup>62</sup>.

Ariel Cohen, studioso e ricercatore della Heritage Foundation di Washington, D.C., individua quattro componenti nella strategia di Mosca per aumentare la dipendenza

---

<sup>62</sup> R. Asmus, *Why We Need A New Transatlantic Ostpolitik*, in "Die Zeit", 1 febbraio 2007.

europea dalle risorse energetiche russe: la stipulazione di contratti a lungo termine per le forniture ai singoli Paesi europei; il consolidamento del controllo sulle strutture ed infrastrutture di distribuzione; l'eliminazione della concorrenza, ad esempio attraverso la costruzione di infrastrutture alternative come la condotta South Stream che, passando attraverso il Mar Nero, competerebbe direttamente con il progetto europeo Nabucco per trasportare gas naturale dal Mar Caspio all'Europa attraverso la Turchia; ed infine il consolidamento delle forniture alla Russia di risorse naturali provenienti dall'Asia Centrale ed in particolare dal Turkmenistan, dall'Uzbekistan e dal Kazakistan, con cui Mosca ha sottoscritto contratti di lungo periodo di fornitura ed esplorazione di nuove riserve<sup>63</sup>. La dipendenza energetica europea è ulteriormente aggravata dalla inaccessibilità del mercato energetico russo ad aziende europee. Nel febbraio del 2005 il Ministro delle Risorse Naturali Yuri Trutnev ha dichiarato che la Russia non intende consentire ad aziende occidentali di partecipare a offerte pubbliche per ottenere licenze per l'estrazione di risorse naturali<sup>64</sup>. Nel dicembre del 2006, dopo ripetute accuse di violazioni ambientali da parte del governo russo, la compagnia anglo-olandese Shell ha dovuto vendere a Gazprom la propria quota maggioritaria sul progetto di estrazione di gas naturale e petrolio "Sakhalin-2", nella Russia orientale. Sei mesi più tardi, nel giugno del 2007, il consorzio TNK-BP, formato dalla compagnia petrolifera inglese e da una compagnia privata russa, è stato costretto a vendere i propri siti di estrazione in Siberia orientale a Gazprom dopo essere stato espulso dalla regione con l'accusa di non riuscire ad estrarre sufficienti quantità di gas naturale. L'accusa era fondata ma parziale: l'unica ragione dell'inefficienza di TNK-BP è stato il rifiuto immotivato di Gazprom a costruire

---

<sup>63</sup> A. Cohen, *Europe's Strategic Dependence on Russian Energy*, in "Backgrounder", Heritage Foundation, Washington, D.C., 5 novembre 2007, pp. 4-9.

<sup>64</sup> Ibid., p. 9.

un nuovo gasdotto che consentisse l'esportazione del gas estratto. Secondo Cohen nei prossimi anni la condizione della sicurezza energetica europea è destinata a peggiorare e non solo perché le stime della Commissione europea prevedono un rapido aumento della domanda di risorse energetiche negli Stati dell'Unione, ma soprattutto perché l'Europa dipende in misura sempre maggiore da un solo fornitore, la Russia, che potrebbe non essere in grado di soddisfare la domanda, o decidere improvvisamente di alzare i prezzi delle forniture costringendo i Paesi dell'Unione ad affrontare una situazione difficilmente risolvibile senza un'interruzione delle forniture di energia ai propri cittadini<sup>65</sup>.

Nonostante i segni allarmanti del crescente uso politico da parte di Mosca delle proprie risorse energetiche, l'Unione europea non è ancora stata in grado di elaborare una strategia alternativa alla dipendenza energetica dalla Russia. Nel gennaio del 2006, in seguito ad una disputa sull'aumento dei costi delle proprie risorse naturali, Gazprom decide di sospendere le forniture di gas all'Ucraina, che rifiuta di accettare un aumento di del 400% sul costo del prodotto. Gli effetti sulle forniture all'Unione europea sono immediati, con diminuzioni degli approvvigionamenti che arrivano al 40%<sup>66</sup>. Un anno più tardi, lo stesso scenario si ripete in Bielorussia, con conseguenze immediate sulla distribuzione in Europa occidentale: il presidente di turno dell'Unione, il Cancelliere Angela Merkel, protesta vivacemente, ma l'incidente si conclude ancora una volta senza ripercussioni per il Cremlino. Mosca riesce infatti a sfruttare egregiamente le divisioni interne all'Unione, sollecitando gli interessi nazionali degli Stati membri con negoziazioni bilaterali che solleticano l'interesse delle grandi compagnie nazionali: "Il

---

<sup>65</sup> Ibid., p. 11.

<sup>66</sup> P. Finn, *Russia Reverses Itself on Gas Cuts*, in "The Washington Post", 3 gennaio 2006.

dibattito in Europa occidentale e negli Stati Uniti sulle implicazioni per la sicurezza di una sempre maggiore dipendenza dalla Russia ha dato luogo solo a iniziative modeste per diversificare le fonti di energia. I governi dell'Unione europea hanno dimostrato più interesse ad aiutare le proprie compagnie nazionali ad investire nelle forniture russe piuttosto che ad implementare una politica energetica unificata per l'Unione"<sup>67</sup>. Fino ad oggi, la Commissione europea si è scontrata sia contro le resistenze degli Stati membri a concedere maggiori prerogative all'Unione sul loro settore energetico; sia contro la loro opposizione ad operare le riforme necessarie per aprire i propri mercati energetici alla competizione internazionale: sia contro il protezionismo dei governi nazionali verso le aziende nazionali leader del settore. A livello nazionale i governi inglese e tedesco sono particolarmente interessati a perseguire una politica di diversificazione delle loro forniture di energia; mentre Francia e Polonia sono particolarmente resistenti all'idea di aprire i propri mercati nazionali alla competizione di aziende straniere, sia per ragioni prettamente protezionistiche, sia perchè, soprattutto a Varsavia, si teme un'aggressiva campagna di acquisizione delle infrastrutture polacche da parte di Gazprom. Inoltre, gli Stati membri, pur riconoscendo la necessità di mettere in comunicazione le reti nazionali di distribuzione dell'energia, non sono in grado di trovare un accordo sulle tempistiche e sulle modalità di finanziamento; ed infine mentre l'Unione europea preme perchè gli Stati membri mettano a disposizione di tutti i membri le proprie riserve, queste sono trattate dai governi nazionali come risorse eccezionali e non condivisibili<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> K. Smith, *Russian Energy Pressure fails to Unite Europe*, in *Euro-Focus*, n. 1, vol. 13, Center for Strategic and International Studies, 24 gennaio 2007, p. 5.

<sup>68</sup> J. Dempsey - D. Bilefsky, *EU Unity on Power is Elusive*, in "The International Herald Tribune", 23 marzo 2006.

Nel settembre del 2007 la Commissione europea è riuscita a muovere i primi passi per affrontare organicamente la sfida energetica con la Russia, ma anche con gli Stati membri che si oppongono alla liberalizzazione dei propri mercati. Il Terzo Pacchetto Legislativo dell'Unione europea sui Mercati dell'Elettricità e del Gas pubblicato dalla Commissione europea il 19 settembre 2007 spinge gli Stati membri verso la separazione della produzione e fornitura di energia dalla distribuzione, e dunque verso la liberalizzazione dei mercati nazionali che si aprirebbero a maggiore competizione, ma include anche una clausola che prevede l'automatica apertura alle aziende europee del mercato di quei Paesi interessati ad acquisire infrastrutture energetiche in Europa, come per l'appunto in Russia. Il Terzo Pacchetto Legislativo impone inoltre che i Paesi interessati a penetrare il mercato energetico europeo, obbediscano alle stesse regole di liberalizzazione imposte agli Stati membri: "Lo scopo di questa proposta è di promuovere la competizione nei mercati europei dell'energia per assicurarne il funzionamento. In questo senso è indispensabile - senza pregiudizio per gli obblighi internazionali della Comunità ed in particolare per le regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio - assicurare che tutti gli operatori economici attivi nei mercati energetici europei rispettino e agiscano in accordo con i principi del mercato in cui investono"<sup>69</sup>.

Alla luce delle considerazioni esposte, è troppo presto per dire se gli sforzi dell'Unione europea si scontreranno fatalmente con le resistenze protezionistiche degli Stati membri, o se la Commissione europea abbia compiuto un primo, importante passo verso una maggiore indipendenza energetica del continente dalla Russia. E' tuttavia certo che nel settore della sicurezza energetica, così come in quello della difesa missilistica,

---

<sup>69</sup> *The EU Electricity & Gas markets: Third Legislative Package*, Explanatory Memorandum, European Commission, 19 settembre 2007.

Stati Uniti ed Europa si trovano a dover prendere posizioni che confliggono direttamente con gli interessi di Mosca e sono potenzialmente pericolose per l'unità e stabilità del mondo occidentale. E' possibile che gli Stati Uniti ed l'Europa trovino le energie e la forza per affrontare di comune intesa i problemi posti dalla Russia, ma è altrettanto possibile che Mosca riesca a sfruttare ulteriormente le divisioni tra Washington e gli alleati europei e si profili nel futuro prossimo come un fattore profondamente destabilizzante per le relazioni euro-atlantiche: "La Russia sta consolidando la sua presa sul petrolio e sul gas naturale, la linfa dell'economia europea. Mosca sta sviluppando una strategia omnicomprensiva che potrebbe aumentare la dipendenza politica ed economica dall'energia russa. Questa dipendenza potrebbe influenzare negativamente la relazione transatlantica, i suoi comuni valori, obiettivi strategici e politiche di sicurezza. Senza un dialogo e senza coordinazione tra Washington e le capitali europee, la deriva strategica dell'Europa dagli Stati Uniti continuerà incontrastata"<sup>70</sup>.

#### 7.4 Russia: una spina nel fianco della relazione transatlantica?

Gli attentati terroristici dell'undici settembre hanno creato la falsa illusione che Russia, Stati Uniti ed Unione europea potessero costruire una nuova relazione, stabile e bilanciata, basata sul perseguimento dei propri comuni interessi e soprattutto sulla lotta al terrorismo internazionale. Tuttavia, dopo un momento di collaborazione e mutua disponibilità, gli interessi nazionali e le priorità politiche delle parti hanno iniziato nuovamente ad allontanarsi, lasciandosi alle spalle un reciproca delusione e risentimento. Michael McFaul e James Goldgeier, autori di un volume sulla relazione tra Stati Uniti e Russia dopo la fine della Guerra Fredda, ritengono che il progressivo allontanamento

---

<sup>70</sup> A. Cohen, *Europe's Strategic Dependence on Russian Energy*, cit., p. 1.

della Russia dai valori di una democrazia liberale abbia fortemente diminuito il desiderio di Bruxelles e Washington di impegnarsi per conquistare il Paese alle istituzioni ed organizzazioni democratiche occidentali. L'Unione europea è stata costretta nel 2005 a rallentare il proprio allargamento e a rivedere i termini della propria integrazione a causa dei voti contrari al referendum sul trattato costituzionale da parte di Francia ed Olanda; dal 2001 gli Stati Uniti sono stati coinvolti dal continuo impegno in Afghanistan e dal conflitto in Iraq. La Russia è diventata per entrambi una priorità secondaria, mentre allo stesso tempo le aspettative di Mosca, in particolare per quanto riguarda il ruolo di potenza regionale, sui compensi che le sarebbero derivati da una collaborazione con l'Occidente sono state disattese<sup>71</sup>. Il Cremlino si è progressivamente ripiegato su sé stesso, alla ricerca di una posizione non necessariamente antitetica all'Occidente, ma indipendente ed autonoma dalle esigenze e dagli interessi di Washington e di Bruxelles: “Mosca non ha le stesse inclinazioni pro-occidentali che l'Unione Sovietica aveva con Mikhail Gorbaciov o che la Russia aveva con Boris Yeltsin, ma non ha neanche le stesse politiche anti-occidentali di leader comunisti come Josef Stalin e Nikita Krusciov. La leadership russa di oggi può essere descritta al meglio come non-occidentale. Il governo del Presidente Putin non sta cercando di indirizzare il Paese su un percorso di democratizzazione e integrazione con le istituzioni occidentali [...] Il suo obiettivo primario in politica estera è di ripristinare l'influenza russa nell'ex blocco sovietico, una politica che, pur non facendo uso di strumenti militari, può essere comunque abbastanza inquietante”<sup>72</sup>. Dimitri Trenin spinge oltre l'analisi di McFaul e Goldgeier: la leadership

---

<sup>71</sup> M. McFaul - J. Goldgeier, *What to Do About Russia*, in *Policy Review*, n. 133, (ottobre-novembre 2005), consultato online: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/2921316.html>; si veda anche: . M. Goldgeier - M. McFaul, *Power and Purpose*, cit.

<sup>72</sup> M. McFaul - J. Goldgeier, *What to Do About Russia*, cit.

russa considera la politica estera e domestica del Paese di pertinenza esclusiva del governo russo. Il Cremlino non si preoccupa più di identificare alleati e nemici tra gli attori internazionali ed accetta che la Russia sia un giocatore a sé sulla scacchiera delle relazioni mondiali. Questo comporta alcune incertezze, ma anche molti vantaggi, da cui l'Amministrazione di Putin è determinata a trarre il massimo beneficio<sup>73</sup>.

Dare una risposta congiunta alla deriva politica russa potrebbe rivelarsi difficile per l'Occidente e potrebbe avere implicazioni profonde per la relazione euro-atlantica. Secondo John Bolton, ex ambasciatore americano alle Nazioni Unite, la Russia ha il potenziale per diventare un elemento di disturbo per la relazione euro-atlantica, come dimostrato dalla crisi transatlantica sulla guerra in Iraq. In quell'occasione, parte dell'Europa, guidata da una leadership anti-americana, è stata pronta a schierarsi con Mosca per controbilanciare il potere e la politica degli Stati Uniti. Bolton ritiene che se le continue pressioni europee per il disimpegno americano dall'Europa dovessero un giorno venire accolte, l'Unione europea si troverebbe improvvisamente sola a dover gestire la propria relazione con la Russia ed in particolare la propria dipendenza energetica da Mosca, senza più contare sull'appoggio americano: "L'Unione europea dovrebbe essere più preoccupata di quanto non sia al momento, sia perché il problema della sua dipendenza energetica dalla Russia è una questione che non riguarda gli Stati Uniti, sia perché, se gli Stati Uniti dovessero effettivamente lasciare l'Europa, il giorno in cui la Russia decidesse di esercitare più pressioni sull'Unione non ci sarebbe più nessuno ad

---

<sup>73</sup> D. Trenin, discorso pronunciato alla conferenza *Russia on the Eve of Elections: Continuity or Change?*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C., 18 settembre 2007, [www.aei.org](http://www.aei.org).

aiutare gli europei”<sup>74</sup>. La costruzione di un fronte comune tra Washington e gli alleati europei richiede dunque una rivisitazione delle reciproche priorità ed uno sforzo collegiale per affrontare di comune accordo almeno le questioni più urgenti, come la dipendenza energetica europea o il revanscismo russo. Ariel Cohen ritiene che sia nell’interesse nazionale degli Stati Uniti incoraggiare una maggiore autonomia energetica dell’Unione europea per evitare che Bruxelles si trovi in un futuro prossimo a dover scegliere tra l’appoggio a Washington e la necessità di pacificare Mosca. Il governo americano dovrebbe incoraggiare la ricerca europea per la diversificazione delle fonti di energia e allo stesso tempo sostenere lo sviluppo di reti di trasporto alternative che leghino l’Europa all’Asia Centrale senza coinvolgere la Russia<sup>75</sup>. Inoltre, la crescente dipendenza energetica della Turchia dall’Iran - nel luglio del 2007 Ankara ha firmato un contratto di fornitura con l’Iran per ottenere trasferimenti di gas naturale per uso nazionale e per il trasporto verso l’Europa occidentale -, dovrebbe preoccupare il governo americano, che sta cercando contemporaneamente di rafforzare i propri legami transatlantici ed isolare politicamente Teheran: “Una maggiore dipendenza dall’energia iraniana produce una maggiore vulnerabilità economica e geopolitica e potrebbe essere dannosa in Europa ed in Turchia per la relazione transatlantica”<sup>76</sup>. Gli Stati Uniti e l’Europa devono venire a patti con una Russia che è lontana dall’ideale di Paese stabile e democratico con cui si è a lungo sperato di poter trattare: la relazione con la Russia di Putin è necessariamente basata sia sulla cooperazione che sulla competizione. In particolare, gli Stati Uniti e gli alleati europei dovrebbero cercare di costruire un fronte comune per cooperare con la Russia su questioni prioritarie quali lotta al terrorismo

---

<sup>74</sup> J. Bolton, intervista con l’autrice, Washington, D.C., 19 dicembre 2007.

<sup>75</sup> A. Cohen, *Europe’s Strategic Dependence on Russian Energy*, cit., pp. 2 e 7.

<sup>76</sup> Ibid., p. 7.

internazionale, la non-proliferazione delle armi, lo sviluppo del commercio e gli scambi di energia; ma anche per affermare insieme, contro le resistenze di Mosca, il diritto della NATO ad un ulteriore allargamento che consenta all'Alleanza atlantica di avere confini stabili e pacifici<sup>77</sup>. La forza d'urto potenziale insita nella relazione euro-atlantica quando questa si confronti con la Russia è emersa con chiarezza in occasione delle rivoluzioni "delle rose" ed "arancione" in Georgia ed Ucraina, quando il fronte comune creato da Bruxelles e Washington in appoggio alla popolazione dei due Paesi ha costretto l'Amministrazione Putin a ripensare la propria strategia nella regione e più in generale il ruolo della Russia nel sistema internazionale: "Nel 2005 la Russia ha iniziato ad agire come la grande potenza che è stata ai tempo dello zar. Ha condotto per la prima volta nella sua storia manovre militari con la Cina e, su scala minore, con l'India. Ha eliminato i sussidi per le forniture di gas per gli ex vicini sovietici ed ha tagliato le forniture all'Ucraina quando Kiev ha rifiutato un aumento dei prezzi del 400%. Ha accolto i leader di Hamas dopo che gli Stati Uniti e l'Unione europea avevano dichiarato che non c'era spazio per un dialogo e ha offerto sostegno finanziario alla Palestina nello stesso momento i cui americani ed europei tagliavano i loro fondi [...] La Russia ha lasciato l'orbita occidentale e sta cercando di crearsi un proprio sistema solare"<sup>78</sup>. Secondo Dimitri Trenin parte del ritrovato spirito combattivo della politica estera russa è dovuto ai profitti derivati dagli alti prezzi di petrolio e gas: la leadership russa si sente più sicura e non si preoccupa più dell'opinione dell'Occidente. Jeffrey Mankoff, studioso e ricercatore di Harvard, è condiviso l'analisi di Trenin: grazie alle entrate garantite dalle vendite di gas naturale e petrolio, la Russia si è emancipata economicamente dal Fondo

---

<sup>77</sup> R. Asmus, *Why We Need A New Transatlantic Ostpolitik*, cit.

<sup>78</sup> D. Trenin, *Russia Leaves the West*, in *Foreign Affairs*, vol. 85, n. 4, (luglio-agosto 2006), pp. 87-96.

Monetario Internazionale, può contare su di un PIL che nel 2004 è cresciuto del 7,1% e nel 2006 ha potuto aumentare le proprie spese per la difesa del 22%<sup>79</sup>.

La politica estera di Putin affonda le proprie radici negli anni in cui Yevgeny Primakov era ministro degli esteri nell'Amministrazione di Boris Yeltsin e sottolineava il bisogno di una relazione alla pari con l'Europa e gli Stati Uniti<sup>80</sup>. E' dunque ragionevole pensare che essa sia espressione della volontà della classe dirigente russa, piuttosto che del desiderio del solo presidente, che pure ne ha centralizzato la gestione nelle mani del Cremlino, sottraendola al dibattito politico. Questo significa che il "nuovo corso" di Mosca in politica estera non tramonerà con la fine della presidenza Putin, ma rimarrà a confrontarsi con gli interessi e le priorità dell'Occidente. Per evitare un pericoloso scontro intestino e mantenere un buon livello di cooperazione euro-atlantica nelle trattative con Mosca, Washington e gli alleati europei devono imparare a gestire la relazione con il Cremlino in modo meno passionale e più utilitaristico: "L'Occidente deve trattare con la Russia per quello che essa è: un giocatore importante che non è né un nemico giurato, né un alleato scontato [...] L'Occidente deve adottare con il governo russo un approccio basato sulla risoluzione di questioni specifiche, ma non dovrebbe aspettarsi che Mosca sia sempre pronta a seguire. Non è più possibile avvicinare Mosca all'Occidente, ma quando sia possibile e desiderabile si può lavorare con la Russia sulla base dei reciproci interessi"<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> J. Mankoff, *Russia and the West: Taking the Longer View*, in *The Washington Quarterly*, vol. 30, n. 2, p. 130-131.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>81</sup> D. Trenin, *Russia Leaves the West*, cit.