

# Eurasia: il momento per una scelta storica

MARCO RICCERI

## Premessa

Cosa è Eurasia? Questa domanda che emerge con una certa frequenza nel corso di conferenze e incontri, anche molto qualificati, dedicati alle relazioni tra l'Unione europea e la Russia, in genere causa nei partecipanti una notevole confusione e incertezza. Le risposte, quando esistono, sono le più diverse: Eurasia è un territorio russo al di qua e al di là degli Urali; oppure, è una strategia di riposizionamento geo-politico della Federazione Russa basata su un maggiore avvicinamento alle realtà orientali. Ancora: Eurasia è un accordo di collaborazione tra vari Stati dell'area promosso dalla Federazione Russa; una imprecisata struttura di raccordo, un ponte, tra l'Europa e il lontano Oriente.

Le notizie che si ricavano da giornali, riviste, siti internet descrivono invece una iniziativa dai lineamenti ancora incerti, e tuttavia molto importante. Vediamo, in sintesi, i fatti descritti dai media e prendiamo, come esempio, quanto riferito dal quotidiano russo «Izvestia» che il 4 ottobre 2011 ha pubblicato, anche in lingua inglese, un articolo di Vladimir Putin intitolato *Il futuro in costruzione*. Nell'articolo il *premier* russo dichiara di voler portare gli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti (Cis) all'interno di una Unione eurasiatica, definita come un progetto essenziale di integrazione: economica, innanzitutto, ma anche politica e culturale. Per valutare appieno la sua rilevanza, va aggiunto che il progetto euroasiatico è stato presentato come una delle principali proposte del suo mandato all'ultima campagna per le elezioni presidenziali 2012.

Un altro aspetto significativo sottolineato dal *premier* russo riguarda il modello preso come riferimento per la realizzazione del progetto che è proprio l'Unione europea, le cui radici sono nella Ceca, la Comunità del carbone e dell'acciaio costituita nel 1950, e in un processo di integrazione e di allargamento effettuati in modo graduale, secondo i principi e il metodo funzionalista ispirati da Jean Monnet. Infatti, proprio come è avvenuto per la Ue, Eurasia sarà costruita secondo fasi successive che prevedono, in progressione: la nascita di una Unione doganale (Cu, costituita nel 2010 e già entrata in vigore il 1° luglio 2011); quindi, l'organizzazione dello Spazio economico comune (Ces, già entrato in vigore il 1° gennaio 2012); la realizzazione dell'Unione economica eurasiatica (da effettuare nel gennaio 2016, insieme con il completamento dello

Spazio economico comune); infine, in un periodo di tempo ancora da definire, la nascita della vera e propria Unione eurasiatica, con l'integrazione volontaria, politica oltre che economica, di Stati sovrani indipendenti in una istituzione sovranazionale. In prospettiva, dunque, Eurasia sarà una unione basata su un comune patrimonio di valori e principi, non solo su interessi economici. Al momento, l'ipotesi più realistica è l'organizzazione di «un mercato di 165 milioni di persone, che avrà un'unica legislazione e la libera circolazione di capitali, servizi e lavoratori».

La Federazione Russa, Bielorussia e Kazakhstan sono gli stati promotori delle prime due istituzioni costituite finora; ma la volontà comune è di favorire un coinvolgimento ben più ampio degli Stati dell'area, con ulteriori allargamenti i quali, obiettivamente, saranno possibili nella misura in cui il progetto diventerà sempre più attrattivo per i molteplici benefici che sarà in grado di produrre.

Nell'articolo delle «Izvestia» si richiamano anche due problemi aperti di particolare rilievo: il primo, riguarda il fatto che l'iniziativa dell'Unione eurasiatica «ha destato allarme» in molti Stati, specialmente dell'Occidente europeo; il secondo, che per l'accredito e il successo dell'iniziativa sarebbe molto importante, da parte russa, promuoverne all'esterno una conoscenza più approfondita e soprattutto diffondere una 'immagine' adeguata a far comprendere le opportunità ed i vantaggi che questa nuova istituzione sovranazionale può creare sia agli Stati dell'area, sia al di fuori di essa.

Con Eurasia, siamo, dunque, di fronte ad una grande iniziativa politica la quale, con una serie di iniziative concrete, ha avviato ormai da tempo un processo di integrazione originale e fortemente innovativo rispetto alle esperienze passate. Un processo che indubbiamente è destinato ad avere delle notevoli ripercussioni non solo tra gli Stati dell'ex Urss ma anche a livello internazionale, nel sistema dei rapporti tra la Russia e l'Unione europea, da un lato, e la Cina, dall'altro. Non va dimenticato, infatti, che il territorio sia dell'Unione doganale, sia dello Spazio economico comune – in futuro dell'Unione eurasiatica – già attualmente va da Minsk a Vladivostok e che i suoi confini toccano tanto la Ue che la Repubblica Cinese<sup>1</sup>.

### **I precedenti: il doppio binario dell'integrazione economica**

L'idea di promuovere un processo di integrazione di ampia portata non è affatto nuova; tutt'altro, è di vecchia data e risale agli anni immediatamente successivi alla dissoluzione dell'Urss. Se nel 1991 i maggiori stati della ex compagine sovietica provvidero alla rapida costituzione di una nuova istituzione di raccordo come la Comunità degli Stati indipendenti (Cis), tuttavia è nel 1994 che si cominciò a parlare del progetto di Unione eurasiatica per iniziativa del presiden-

<sup>1</sup> Andrej Gerascenko, *Dall'Unione Russia-Bielorussia all'Unione eurasiatica*, in «Geopolitica», 19 aprile 2012; Id., *Le prospettive dell'Unione eurasiatica*, in «Geopolitica», 23 luglio 2012; Marlene Laruelle, *Russian eurasianism: an ideology of empire*, Baltimore, Woodrow Wilson Press/Johns Hopkins University Press, 2008; Id., *In the name of the nation: nationalism and politics in contemporary Russia*, Basingstoke, Palgrave, 2009.

te del Kazakhstan, Nursultan Nazarbaev, che sarà poi uno dei firmatari delle nuove istituzioni,

Nello stesso anno, i presidenti di Bielorussia, Federazione Russa e Kazakhstan proposero di dar vita nell'ambito della Cis ad una Unione economica, poi tradottasi, nel 1997, nella costituzione di un Comitato economico inter-statale, con l'obiettivo di creare le condizioni per un successivo sistema economico unificato, con un'unica moneta di riferimento. In quella occasione fu promossa anche la costituzione di una Corte economica della Cis, con competenze di tipo consultivo, allo scopo di agevolare la definizione degli accordi di settore tra gli Stati membri. Tra gli accordi più significativi, siglati nello stesso anno 1994 nell'ambito della Cis, si ricorda quello sul libero commercio, successivamente non ratificato dalla Russia (l'accordo è stato poi ripreso nel 2010 e siglato nel 2011, anche per la nuova situazione determinatasi con l'ingresso della Russia nel Wto).

In sostanza, nel corso degli anni Novanta, il processo di cooperazione ed integrazione economica tra gli Stati dell'area (in realtà più cooperazione che integrazione) si è svolto prevalentemente nell'ambito della Cis; ma, in parallelo, è maturata l'idea progettuale di operare anche al di fuori della Cis, appunto proprio con Eurasia. Con ciò siamo di fronte ad uno dei due aspetti di maggiore novità che caratterizza il processo di integrazione economica tra gli Stati dell'ex Urss: quello di procedere contemporaneamente come su un doppio binario, sia all'interno che all'esterno della Cis. L'altro aspetto si trova nella originalità della proposta.

Nel 1996, con una iniziativa autonoma, Bielorussia, Federazione Russa e Kazakhstan decisero di andare oltre gli accordi doganali esistenti tra gli Stati che componevano la Cis ed avviarono le trattative per organizzare una propria Unione doganale; nel 1999 presero la decisione di definire un progetto di Codice doganale. A seguire, nel 2000, sempre al di fuori della Cis, i tre Stati diedero vita ad un nuovo, diverso organismo di integrazione, la Comunità economica eurasiatica (EurAsEC, a cui nel 2006 ha aderito l'Uzbekistan). Gli obiettivi erano sempre quelli di promuovere una forte integrazione economica. La Comunità è, di fatto, un organismo sovranazionale la cui azione è supportata, dal 2012, da una apposita Corte della Comunità economica euroasiatica (la quale, per inciso, opera anche con riferimento all'Unione doganale) e dalla Banca eurasiatica di sviluppo. Rispetto a questa Comunità, l'Ucraina, la Moldova e l'Armenia hanno assunto il ruolo di osservatori; d'altro canto, in prospettiva, è realistica l'ipotesi di un suo allargamento a Tajikistan, Kirgizstan, Uzbekistan. Il fatto significativo è che questa Comunità, per gli obiettivi e gli organismi che la contraddistinguono, viene vista come la struttura di riferimento per la prevista costituzione dell'Unione economica eurasiatica; anche se proprio la sua nascita ha aperto un forte dibattito tra gli aderenti sulla via più opportuna da seguire nel processo di integrazione: se privilegiare le iniziative di allargamento a nuovi membri, ovvero gli accordi concreti finalizzati allo sviluppo economico.

Per inciso, c'è da ricordare che negli stessi anni, in particolare dal 2001, Putin, durante il primo mandato presidenziale, si fece promotore della costituzione di diversi organismi di cooperazione/ integrazione regionale. Tra questi si segnalano, in particolare: l'Organizzazione del trattato per la sicurezza collettiva (Csto) e l'Organizzazione per la cooperazione di Shangai (Sco).

### **Dall'Unione doganale allo Spazio economico comune**

Le lunghe trattative per l'Unione doganale tra Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan, avviate nel 1996, furono riprese nel 2006 per iniziativa della Russia e portate a termine nel 2010 con la sua costituzione. L'anno precedente, 2009, era stato approvato il progetto di codice doganale. Con ciò si veniva a porre il primo, vero fondamento alla costruzione di Eurasia.

Quanto agli effetti benefici dell'iniziativa, questi non si sono fatti attendere e il dato principale riguarda il notevole incremento degli scambi commerciali tra i tre Stati promotori che si è registrato nel pur breve periodo del biennio successivo alla costituzione dell'Unione: un incremento del 35% nei due anni, 2010-2011. Tutto ciò, per inciso, può essere preso come una riprova che il processo avviato dall'alto, a livello politico-istituzionale, ha suscitato interesse e trova già una notevole rispondenza da parte degli operatori privati. Non è un caso, va aggiunto ancora, che nell'ottobre del 2011, cioè circa un mese prima della dichiarazione di novembre sullo Spazio economico comune, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan (i tre promotori della nuova iniziativa) abbiano firmato con Ucraina, Moldova, Armenia, Kirgizstan, Tajikistan, un accordo per realizzare, in parallelo, una zona di libero scambio commerciale sotto gli auspici della Cis.

La maggior parte dei commentatori evidenzia che i principali effetti positivi dell'Unione doganale sono da collegare alla semplificazione di molte procedure burocratiche doganali, piuttosto che ai cambiamenti radicali, in gran parte ancora da realizzare, delle precedenti disposizioni in materia. Ad esempio, con gli accordi sull'Unione è già stata introdotta una Tariffa doganale unica (Sct) in tutta l'area coperta dai tre Stati, sono stati aboliti i controlli doganali alle frontiere comuni, è stata presa la decisione di adottare misure protettive non tariffarie, di elaborare una legislazione *antidumping* e sulle tariffe di stabilizzazione. Tutta da verificare, invece, nel prossimo futuro, sarebbe la reale volontà degli Stati aderenti all'Unione di ratificare accordi che possano avere effetti più profondi nel medio termine sulle rispettive economie nazionali.

In ogni caso – questo è l'altro aspetto da sottolineare - allo stato attuale l'Unione doganale è già in grado di presentarsi come un organismo attrattivo anche per altri Stati. C'è poi da aggiungere tutto il potenziale del fatto che essa può operare come un soggetto attivo sulla scena internazionale, in base alla competenza che le è stata attribuita di siglare accordi sia con Stati esteri, sia con istituzioni sovranazionali; una facoltà che ha già cominciato ad esercitare, ad esempio, siglando accordi con Serbia e Vietnam.

Riguardo agli organismi di governo, secondo il modello della Commissione Ue, l'Unione doganale è retta da una Commissione composta dai vice-presidenti del Consiglio dei ministri dei tre Stati alla quale è stata affiancato un Collegio composto dai delegati esperti dei ministeri competenti. Per il futuro è previsto che la Commissione sia destinata a diventare il nucleo dell'organismo che guiderà l'Unione eurasiatica. Da rilevare che agli inizi del 2012, la Commissione dell'Unione doganale si presentava ancora con le caratteristiche di un organismo intergovernativo, ben distante dal modello della Commissione europea anche riguardo alle competenze che le erano attribuite e al grado di indipendenza dei suoi membri.

Ma proprio per rafforzare la gestione del processo di integrazione, il 1° luglio 2012 la Commissione dell'Unione doganale è stata sostituita con un nuovo organismo, la Commissione economica eurasiatica (Eec, con sede a Mosca), sempre composta dai vice-primi ministri, ai quali sono stati aggiunti tre rappresentanti per paese, per la gestione delle operazioni e la supervisione del lavoro giornaliero. A questi tre rappresentanti è riconosciuto lo *status* di ministro federale dei rispettivi paesi. La Commissione è organizzata in dipartimenti; lo *staff* è composto per l'84% di funzionari russi, il 10% kazakhstani, il 6% bielorusi, in rapporto alla popolazione. Le spese di funzionamento della struttura sono sostenute dalla Russia, mentre il *budget* complessivo per la gestione delle politiche e degli interventi è finanziato dai tre paesi, con una quota della tassazione proveniente dall'Unione doganale.

Alla nuova Commissione sono state attribuite funzioni ben più ampie ed incisive rispetto alla precedente. Infatti, essa ha potere di decisione non solo in merito a questioni doganali, ma anche alle questioni macroeconomiche, sia generali che settoriali. Tra queste si segnalano: il coordinamento delle politiche macroeconomiche degli Stati che aderiscono allo Spazio economico comune al fine di garantire la coesione e la stabilità economica dell'area, con il superamento degli squilibri esistenti; la regolazione della concorrenza e delle attività dei monopoli (inclusi anche i provvedimenti in materia di trasparenza e di lotta alla corruzione); la definizione di nuove tariffe, in particolare sulle materie prime; lo sviluppo di politiche comuni a sostegno delle produzioni agricole e industriali, dei settori energetico, trasporti, finanziario; i provvedimenti per il controllo dell'emigrazione e per il lavoro. Le decisioni della Commissione sono obbligatorie per gli Stati aderenti allo spazio economico. Nel caso che la Commissione non riesca a raggiungere un accordo sulle misure da adottare, è previsto che la decisione finale sia demandata ad un nuovo, ulteriore organismo, anche questo ripreso dal modello Ue. Si tratta dell'Alto consiglio economico eurasiatico composto dai presidenti degli Stati partecipanti, che è tenuto a decidere all'unanimità.

Nella stessa occasione, il Collegio dei delegati esperti designati dai ministeri competenti ha preso il nome di Ufficio degli esperti, con un presidente nominato per quattro anni. Il Collegio dovrà occuparsi, in particolare, dei problemi inerenti la tassazione doganale, delle norme e regolamenti in materia sanitaria,

veterinaria, sui flussi migratori, della definizione e distribuzione delle incentivazioni per le attività agricole e industriali (in questo caso con funzioni consultive). Con il 1° gennaio 2012 è diventata operativa anche la Corte eurasiatica (con sede a Minsk), che era già stata costituita nel 2000 ma che era rimasta praticamente inattiva. I suoi compiti principali riguardano le decisioni in materia di contenzioso economico sia tra gli Stati che tra le società pubbliche e private dello Spazio comune, di applicazione uniforme dei provvedimenti attuativi degli accordi e degli atti della Commissione. Anche le sentenze della Corte hanno valore obbligatorio per tutti i soggetti pubblici e privati dell'area.

Quanto allo Spazio economico comune promosso in base alla dichiarazione sull'integrazione economica eurasiatica, siglata da Bielorussia, Federazione Russa e Kazakistan l'11 novembre 2011 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2012, esso prevede, in una prima fase, il coordinamento e l'armonizzazione delle politiche nei settori dell'industria, dell'energia, dell'agricoltura, dei trasporti, della comunicazione, oltre all'introduzione di regole comuni per favorire il movimento dei capitali, dei servizi e dei lavoratori. È prevista anche l'adozione di misure per la costituzione di comuni società transnazionali. 17 accordi specifici, allegati alla dichiarazione, formano la base legale per gli interventi di armonizzazione delle legislazioni nazionali.

Una grande sfida si è presentata fin da subito ai nuovi organismi dell'Unione doganale e dello Spazio economico avviato all'inizio del 2012. Si tratta del problema legato all'ingresso della Federazione russa, perciò non di tutti gli Stati membri, nell'Organizzazione mondiale del commercio (Wto). Al riguardo è opinione comune che l'applicazione uniforme delle norme del commercio internazionale in tutta l'area costituirà il vero banco di prova per le nuove istituzioni e per il progetto complessivo. Su questo aspetto specifico e, più in generale, sulle questioni più complesse attinenti il processo di integrazione economica, molto utile potrà risultare la disponibilità, più volte ribadita dai presidenti degli Stati promotori, a confrontarsi realmente con le esperienze fatte in passato, ma anche in questo periodo di grande crisi, dall'Unione europea. Ciò per quanto riguarda, ad esempio, il collegamento tra gli obiettivi della coesione e della stabilità economica, assunti dallo Spazio comune euroasiatico, e il controllo dell'inflazione e dei *deficit* di bilancio degli Stati aderenti, nonché delle loro politiche monetarie, soprattutto se si vorrà mantenere aperta anche la prospettiva della creazione di una moneta unica per tutta l'area, sull'esempio dell'euro. Un rapporto 2012 della Banca eurasiatica di sviluppo, con proiezioni al 2030, dimostra con chiarezza che la formazione di uno Spazio economico comune è destinata senz'altro ad apportare notevoli vantaggi agli Stati promotori; ma anche che ciò implicherà delle profonde modifiche strutturali dei loro sistemi economici.

In sintesi, dunque, la dichiarazione eurasiatica di Bielorussia, Federazione Russa e Kazakistan del 18 novembre 2011, da cui ha preso avvio l'organizzazione concreta dello Spazio economico comune, può essere indicata come il punto di vera svolta nel processo di integrazione; e la capacità di risolvere i complessi

problemi già emersi in questa fase di avvio del progetto di Unione economica eurasiatica farà comprendere in quale misura i protagonisti di tale progetto riusciranno a costruire realmente un nuovo soggetto economico internazionale ed a conferire alla loro iniziativa anche l'ipotizzata valenza politica e culturale.

Quanto agli orientamenti espressi dai singoli protagonisti, oltre alle già ricordate dichiarazioni del presidente russo Putin, va sottolineato, ad esempio, che il presidente della Bielorussia, Aleksandr Lukashenko, dal 2011 ha iniziato a manifestare una forte sollecitazione per realizzare l'Unione eurasiatica prima del 2015 e per avviare da subito una discussione relativa alla costituzione di una moneta unica. Nella visione di Lukashenko, la nuova Unione sarà destinata a diventare una realtà più solida della Ue, oltre che ad essere realizzata in un periodo più breve. Tra le ragioni principali di questo orientamento vi è l'idea che la Bielorussia trarrà maggiori vantaggi dalla partecipazione all'Unione, piuttosto che dall'attuale, precaria posizione nel commercio internazionale, per tutelare la quale si è reso necessario di recente anche un forte intervento di sostegno da parte della Federazione Russa, per evitare che la Ue e gli Usa decidessero di imporre delle sanzioni contro la Bielorussia. Al riguardo, va ricordato che quest'ultima ha in essere da tempo degli importanti accordi bilaterali in ambito economico con la Federazione Russa, come ad esempio, l'accordo del 1999 per la costituzione di una Unione doganale tra i due Stati e l'accordo, entrato in vigore con l'inizio del 2012, che fissa tariffe di favore per la Bielorussia in materia di commercio del gas a fronte del controllo da parte russa della grande società bielorusa di trasporto del gas, Beltransgas.

Dal canto suo, il presidente del Kazakhstan, Nursultan Nazarbaev, che già nel 1994 lanciò l'ipotesi di una Unione economica eurasiatica, punta certamente ad una integrazione sostanziale tra i diversi sistemi, ma limitata principalmente agli aspetti economici, con cessioni minime di quote della sovranità nazionale, che in ogni caso dovranno essere decise in regime di co-determinazione. L'orientamento principale è di proteggere il Kazakhstan dall'influenza economica cinese, senza cadere sotto l'influenza della Russia. Nazarbaev ritiene che l'attuale soluzione individuata per rafforzare la collaborazione economica tra gli Stati funzioni bene, anche se valuta che il passaggio dall'Unione doganale all'Unione economica avrà bisogno di maggior tempo di quanto finora ipotizzato. Anche la realizzazione dell'Unione eurasiatica come soggetto politico è da ritenersi una prospettiva lontana. I timori espressi dal presidente del Kazakhstan riguardano piuttosto la tenuta e la pratica della collegialità. A suo avviso, la presentazione dell'Unione eurasiatica fatta unilateralmente da Putin potrebbe essere interpretata anche come un segnale di scarso impegno, se non come una sorta di rottura della collegialità; lo stesso può valere per l'insistenza dimostrata da Mosca di voler ospitare la sede della Commissione eurasiatica, invece di collocarla ad Astana.

Queste riserve critiche espresse dal presidente del Kazakhstan toccano alcuni dei principali punti di domanda che si pongono gli stessi osservatori internazionali: in quale misura i tre Stati promotori vogliono perseguire un processo di

integrazione realmente vincolante, che è in fondo il vero elemento di novità di questo approccio all'integrazione economica? In quale misura saranno disposti a realizzare progetti di integrazione economica che, nel medio e lungo termine, implicano la cessione di quote della sovranità nazionale, condizione essenziale per una integrazione coerente? Davvero sarà possibile realizzare lo Spazio economico comune nel 2016? Da un lato, è vero che il prolungarsi negli anni dell'azione concertata dei tre Stati, su una precisa linea di impegno costruttivo, offre elementi di garanzia che Eurasia potrà avere successo; dall'altro, è altrettanto vero che la obiettiva preponderanza della Russia, nel sistema dei rapporti tra i tre, è ritenuto un elemento destinato a creare tensioni continue.

### **I rapporti tra Unione eurasiatica e Unione europea. Gli 'allarmi' dell'Occidente**

Nel corso di una importante iniziativa russo-tedesca, il 9° Incontro promosso congiuntamente a Mosca nel febbraio del 2011, dalle fondazioni russe Unità per la Russia e Russkiy Mir e dalla fondazione tedesca F. Ebert sulla cooperazione tra Russia ed Europa, i partecipanti, esperti e rappresentanti politici, tra le tante questioni aperte da approfondire, misero in evidenza due interrogativi di fondo. Gli esponenti russi sottolinearono il fatto che: «non sempre è chiaro cosa l'Unione europea voglia attualmente dalla Russia»; mentre gli esponenti dell'Occidente europeo il fatto che «da tempo la Russia non ha un senso chiaro della direzione verso cui andare e posarsi, per cui è difficile definire quale sia la strategia russa di riferimento».

Questo elemento di reciproca incertezza, espresso con tanta chiarezza in una sede di confronto autorevole, è una ulteriore riprova delle gravi carenze che ancora pesano sulla cooperazione tra le due realtà. Per quanto la recente, grave crisi economica abbia indotto entrambe ad un maggiore avvicinamento e ad organizzare iniziative anche nuove di collaborazione economica, tuttavia non vi è dubbio che siamo ancora ben lontani dallo sviluppo delle grandi potenzialità e dai benefici reciproci che una tale collaborazione potrebbe generare, se promossa con una maggiore organicità e lungimiranza di quanto avvenga attualmente. È il caso aperto di una più incisiva partecipazione dell'Unione europea al grande piano di modernizzazione avviato dalle autorità russe, rispetto al quale le collaborazioni di tipo bilaterale tra gli Stati continuano a prevalere sulle collaborazioni di tipo comunitario.

L'incertezza e i dubbi espressi nell'incontro di Mosca dagli esponenti europei su quale sia l'asse centrale della strategia geo-politica russa di riferimento, trova adesso nell'avvio dello Spazio economico comune e nel progetto di Unione eurasiatica una prima risposta precisa. Per Putin, ad esempio, Eurasia non vuol essere una riedizione dell'Urss ma soprattutto non è una iniziativa di contrasto con la Ue, perché sarà destinata a svilupparsi in armonia con essa; e perciò essa tende a rafforzare l'area delle collaborazioni con l'Unione europea, anche se punta a diventare un elemento attrattivo per quegli Stati, come



L'Ucraina, attualmente più orientati a privilegiare i rapporti con la Ue. Da qui, per inciso, l'osservazione largamente condivisa dai commentatori, che proprio l'Ucraina sia destinata a svolgere un ruolo importante per il futuro del progetto eurasiatico. Ma con Eurasia, i tre Stati promotori hanno prefigurato uno scenario diverso. Nel pieno del caos della globalizzazione, in cui si stanno rapidamente modificando gli equilibri geo-politici e geo-economici esistenti e si è alla ricerca di nuovi assetti, Bielorussia, Federazione Russa e Kazakhstan hanno avviato un processo di ricomposizione di una realtà molto complessa e promosso la nascita di un nuovo soggetto istituzionale, un nuovo centro di potere che potrà operare in autonomia dai confini della Ue a quelli della Cina. Questo nuovo soggetto riaggregante, che porta comunque un elemento di chiarezza nella scena internazionale, svolgerà una funzione di ponte o, invece, sarà un elemento che frapperà ostacoli tra le due realtà?

A questa domanda si collegano quegli 'allarmi' che sono riecheggiati nell'Occidente europeo e che il quotidiano russo «Izvestia» ha registrato nell'articolo riportato all'inizio (allarmi che sono soltanto un retaggio della guerra fredda, secondo i commentatori russi).

Infatti Eurasia, secondo le interpretazioni più pessimistiche, non sarebbe altro che la proiezione della politica di potere di Putin e della Russia la quale opera certamente in ambito economico ma, soprattutto, va di pari passo con le iniziative russe miranti ad intensificare la cooperazione politico-militare all'interno dell'Organizzazione del trattato di sicurezza collettiva.

Un altro motivo di preoccupazione nell'Occidente europeo è legato al fatto che l'iniziativa eurasiatica, se avrà successo, potrà consentire agli Stati partecipanti di procedere nello sviluppo economico dei rispettivi sistemi con una autonomia maggiore di quella che si registra attualmente; in sostanza, di dipendere sempre meno dall'Occidente nella promozione soprattutto delle attività industriali e di creare le condizioni per l'esercizio di una maggiore forza contrattuale, come soggetto economico, sulla scena internazionale. In ogni caso la costituzione dell'Unione eurasiatica è interpretata come l'ostacolo che si è voluto frapponere alla realizzazione di un'area di libero scambio, o di uno Spazio economico comune, tra la Russia e la Ue; un'ipotesi, quest'ultima, che si collega ai programmi di partenariato esistenti tra le due realtà. Con Eurasia questa ipotesi progettuale, che per inciso è sempre stata particolarmente sostenuta dall'Italia ma con debole volontà da parte della Ue, finisce per cadere definitivamente. Siamo, con ciò, nella serie delle occasioni perse che contraddistinguono in primo luogo i rapporti complessi tra Ue e Russia.

È di fronte a questo insieme di carenze e incertezze conoscitive, diffidenze reciproche, di 'allarmi', che ancor oggi caratterizzano i rapporti tra la realtà del mondo russo e quella dell'Unione europea, che sarebbe particolarmente utile per tutti, in primo luogo per il decisore pubblico russo che è tra i principali promotori dell'iniziativa, correggere questa situazione piena di possibili implicazioni negative, attuando un piano organico di comunicazione globale applicata ad

Eurasia. Non vi è nessun bisogno che da entrambe le parti si alimentino elementi di tensione, anche con la semplice omissione di atti che, invece, sarebbero necessari per valorizzare gli aspetti positivi, costruttivi, di questo evento il quale rimane, finora, qualcosa di vago, sconosciuto almeno agli occhi di un cittadino dell'Unione europea<sup>2</sup>.

### Una riflessione storica conclusiva

Resta il fatto che la decisione di avviare concretamente il progetto di Unione eurasiatica, segna una svolta di grande valenza anche politica nei rapporti tra Europa e Russia; ed a questo riguardo non è fuor di luogo affermare che siamo di fronte ad una decisione di rilevanza storica, qualunque sia l'esito dell'operazione. L'elemento che giustifica una simile definizione lo si ritrova, appunto, nella storia del processo di integrazione europea, in modo specifico nei tanti progetti di unificazione del continente che per secoli sono stati elaborati, proposti, discussi nelle sedi più diverse, prima che questo processo trovasse finalmente uno sbocco positivo nella realtà comunitaria del secondo dopoguerra.

L'analisi storica ci ricorda che ripetutamente, nella maggior parte di questi progetti, si è sempre posto il problema di quali rapporti l'Europa dovesse costruire con la Russia; se la Russia fosse europea oppure no; se l'Europa dovesse essere concepita come una realtà continentale spinta fino al confine degli Urali, ecc.; e la questione è sempre rimasta aperta, senza una risposta condivisa. Alcuni richiami concreti consentono di ricavarne delle indicazioni di merito.

Il *Gran Dessin* elaborato agli inizi del Seicento dal ministro francese Sully e presentato dal re Enrico IV a tutti i regnanti d'Europa è considerato tra i primi progetti organici di unificazione del continente europeo, vero modello di riferimento per i progetti che saranno elaborati nei secoli successivi, in particolare nel Settecento e nell'Ottocento. Nella proposta del re francese, al fine di costruire le condizioni per una pace duratura del continente ed una valida difesa dai nemici esterni, gli Stati d'Europa dovevano unirsi in una Confederazione di Stati sotto la tutela di Consiglio d'Europa composto dai rappresentanti di tutte le Monarchie e Repubbliche, avente come missione la regolazione di tutte le questioni di interesse comune e di elaborare tutti i progetti concernenti l'insieme della Repubblica cristiana. Le decisioni del Consiglio devono essere considerate esecutorie e definitive, la sovranità degli Stati sarà una sovranità condizionale. La Russia, questo il punto che interessa, è annoverata insieme ai Tartari tra i nemici dell'Europa e non dovrà essere ammessa come membro della Comunità cristiana.

Di orientamento opposto, il progetto elaborato e diffuso nel 1693 dall'inglese William Penn (che in America aveva fondato lo Stato cristiano della

<sup>2</sup> Francis Fukuyama, *La grande distruzione*, Milano, Baldini e Castoldi, 2001; North Douglass, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1994; Russian Analytical Digest, *The Eurasian Union project*, Bremen, Zürich, Washington, n. 112, 20 april 2012; Russkiy Mir Foundation, Unity for Russia Foundation, F. Ebert Stiftung, *Partnership with Russia in Europe. Concrete steps towards cooperation between Russia and the Eu*, 9<sup>th</sup> Meeting of the Working Group, Moscow, February 2011; Joseph Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2002.

Pennsylvania). Al fine di costruire la pace presente e futura dell'Europa, Penn propone la organizzazione nel continente di una Dieta europea, Stati generali o Parlamento per stabilirvi regole di giustizia che i principi siano obbligati ad osservare gli uni verso gli altri, formata da un determinato numero di rappresentanti di tutti gli Stati europei, con sede e bilancio autonomi. Se i Turchi e i Moscoviti volessero entrare in questo progetto, come sarebbe giusto – avrebbero, come numero di rappresentanti – dieci ciascuno. In questo caso dunque, la Russia è invitata a far parte della Dieta europea.

Analogo orientamento positivo si ritrova in un altro importante progetto di unificazione europea, elaborato nel 1713 dall'abate di Saint Pierre e discusso nei circoli illuministi di tutta Europa, ottenendo unanimi consensi. Anche in questo caso, per render la pace perpetua in Europa, Saint Pierre propone un trattato dell'Unione europea per la formazione di un Congresso perpetuo composto dai rappresentanti di tutti gli Stati europei, per risolvere i problemi comuni, dalla difesa del continente alla promozione del commercio in generale e dei diversi commerci tra le nazioni particolari in modo che le leggi siano uguali e reciproche per tutte le nazioni e fondate sull'uguaglianza. Circa i rapporti esterni, l'Unione dovrà fare con i sovrani maomettani trattati di garanzia reciproca per evitare le guerre, mentre i rappresentanti della Moscovia dovranno far parte del Congresso europeo.

Per Voltaire, invece, il quale parlava apertamente di Europa come patria comune, di Repubblica europea, la Russia era da escludere dall'Europa cristiana – da intendere – come una specie di grande Repubblica divisa in più Stati.

Il richiamo a questi progetti e a queste posizioni ambivalenti riguardo ai rapporti tra Europa e Russia potrebbe continuare a lungo, fino agli ultimi decenni del secolo passato. Sarebbe quasi d'obbligo, ad esempio, una illustrazione delle posizioni di de Gaulle e della sua concezione di un'Europa spinta fino agli Urali. Il fatto è che questa ambivalenza si è mantenuta, improduttiva e talvolta anche controproducente, fino ai nostri giorni.

Ecco, una chiave di lettura adeguata circa l'importanza dell'iniziativa di Eurasia sta proprio nel recupero di un criterio interpretativo di carattere storico. Infatti è in base ad esso che si arriva a comprendere bene la natura del seguente fatto: che i promotori hanno avuto il coraggio di sciogliere finalmente l'elemento di ambiguità, perdurato nei secoli, circa i rapporti con l'Europa, e di aver optato per la costruzione di un soggetto istituzionale e politico, autonomo ed originale, attingendo al proprio patrimonio di valori, non solo rispondendo a semplici esigenze economiche. Quel mondo ha operato la sua scelta; e per quanto siano importanti le ragioni economiche, la vera valenza di tale scelta sta nel suo contenuto politico. Tale scelta contribuisce, come si è detto, a portare un elemento di chiarezza anche nella situazione geo-politica internazionale sottoposta alle tensioni continue del processo di globalizzazione. Ma ciò che ci interessa più da vicino, come cittadini europei, è che questa operazione di distinzione e di chiarezza investe soprattutto le relazioni con la Ue, che è chiamata a prenderne atto ed a

fare con altrettanta determinazione e chiarezza una scelta storica nei confronti della Russia e del comune *near-abroad*<sup>3</sup>.

## SCHEDA

### Le tappe della nuova cooperazione – integrazione economica nell'ex Urss

- 1991 Costituzione della Comunità degli Stati indipendenti (Cis). Ne fanno parte: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan, Repubblica Moldova, Uzbekistan, Tadjikistan, Kyrgyzstan (questi ultimi due hanno aderito nel 1999). Il Turkmeinistan partecipa con il ruolo di osservatore; l'Ucraina ha la posizione di non membro, partecipante.
- 1994 Il presidente del Kazakhstan, Nursultan Nazarbaev, propone il progetto di Unione euroasiatica. I presidenti di Bielorussia, Federazione Russa e Kazakhstan propongono la formazione di una Unione economica nell'ambito della Cis. Accordo sul libero commercio in ambito Cis (ratificato dalla Russia nel 2011).
- 1996 Accordo sulla costituzione della Comunità di Russia e Bielorussia.
- 1997 Costituzione di un Comitato economico interstatale in ambito Cis. Costituzione della Corte economica in ambito Cis.
- 1999 Trattato di costituzione dell'Unione Russia - Bielorussia.
- 2000 Costituzione, al di fuori della Cis, della Comunità economica eurasiatica (EurAsEC), per iniziativa di Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan (adesione dell'Uzbekistan nel 2006).
- 2001 Organizzazione del trattato per la sicurezza collettiva (Csto). Organizzazione per la cooperazione di Shanghai (Sco).
- 2006 Fondazione della Banca eurasiatica di sviluppo.
- 2009 Dichiarazione congiunta dei presidenti di Bielorussia, Federazione Russa, Kazhkhstan per la formazione di uno Spazio economico comune. Approvazione del Codice doganale per l'area Cis.
- 2010 Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan firmano tutti i 17 documenti più importanti per la costituzione dello Spazio economico comune (Sec).

<sup>3</sup> Marco Ricceri, *Il cammino dell'idea d'Europa*, Cosenza, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005; Richard Sennett, *La cultura del nuovo capitalismo*, Bologna, il Mulino, 2006.

- 2011 Unione doganale tra Federazione Russa, Bielorussia, Kazakhstan.  
Firma dell'accordo per la zona di libero scambio commerciale in ambito Cis tra Federazione Russa, Bielorussia, Kazakhstan, Ucraina, Moldova, Armenia, Kyrgyzstan, Tajikistan.  
Dichiarazione sull'integrazione economica eurasiatica firmata da Bielorussia, Federazione Russa, Kazakhstan sull'Unione doganale e l'avvio della organizzazione dello Spazio economico comune, con la prospettiva di realizzare l'Unione economica eurasiatica al 2016.
- 1° gennaio 2012 Entrata in vigore del Ces.  
Costituzione della Corte della Comunità economica Eurasiatica.
- 2016 Unione economica eurasiatica.  
Unione euroasiatica (ipotesi ultima, senza indicazione temporale).

# The Jean Monnet Foundation for Europe

The Jean Monnet Foundation for Europe was created in 1978 by Jean Monnet, Father of the European Community. Together with his name, he bequeathed to the Foundation all his personal archives, to which were later added those of Robert Schuman and other builders of Europe. These archives represent the historical roots of the present European Union. Jean Monnet entrusted the Foundation with the mission of:

- organising these records in a form accessible to students, teachers, researchers and leaders of public institutions and private activities, as well as ordinary citizens interested in their content, with the aim of contributing, through a knowledge of the past, to an understanding of the present and the preparation of the future;
- creating an awareness of this heritage throughout Europe and countries overseas in other continents. The means used by the Foundation to achieve this aim include the publication of «Red Books», meetings, exhibitions, the internet and, more recently, television broadcasts, both on local stations and the major mass-media networks.



Ferme de Dorigny, CH - 1015 Lausanne  
Tél : +41 (0)21 692 20 90. Fax: +41 (0)21 692 20 95  
Site Web: <http://www.jean-monnet.ch>