

Il triste anniversario della cooperazione eurorussa per la modernizzazione

Andrey Kortunov



International Institute for Global Analyses

Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses
Piazza dei Navigatori 22, 00147 – Rome (Italy)
Analytical Dossier – N. 11/2020 – May 2020

The views and opinions expressed in this publication are those of the authors and do not represent the views of the Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses unless explicitly stated otherwise.
Published with the kind permission of the Authors.

© 2020 Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses
© 2020 Andrey Kortunov
© 2020 Russian International Affairs Council

First Edition: May 2020

Analytical Dossier – N. 11/2020

www.vision-gt.eu

Il triste anniversario della Cooperazione eurorussa per la modernizzazione

Un anniversario in arrivo sembra quasi essersi completamente perso nel flusso di questa primavera piena di celebrazioni e date commemorative. Dieci anni fa venne lanciata l'iniziativa eurorussa "[Partenariato per la modernizzazione](#)".

Ricapitoliamo: nel corso del 25° vertice russo-europeo tenutosi a Rostov sul Don, tra il trentuno maggio e il primo giugno del 2010, il presidente russo Dmitry Medvedev e il presidente della commissione europea José Barroso annunciarono che una *Partenariato per la modernizzazione* avrebbe segnato una nuova tappa e un nuovo livello nel quadro della cooperazione tra Mosca e Bruxelles.

In quell'occasione, le Parti delinearono anche le priorità dei loro sforzi congiunti. Questi ultimi includevano opportunità di investimento nei settori chiave che promuovono la crescita e l'innovazione, rafforzano e approfondiscono il commercio bilaterale e la collaborazione economica e promuovono le piccole e media imprese.

Le Parti considerarono, inoltre, che avrebbero privilegiato l'allineamento delle norme e degli standard tecnici e una maggiore protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Il trasporto si guadagnò una menzione speciale. La promozione di un'economia sostenibile a basse emissioni di carbonio e dell'efficienza energetica e il sostegno ai colloqui internazionali sulla lotta ai cambiamenti climatici vennero stimati quali ambiti sensibili per la cooperazione settoriale. Le Parti si accordarono per implementare la collaborazione in materia di innovazione, ricerca e sviluppo anche nel campo dell'esplorazione dello spazio.

Trattando le conseguenze regionali e sociali della ristrutturazione economica, presero atto della necessità di garantire uno sviluppo equilibrato. Inoltre, il partenariato avvertiva l'esigenza di un efficace funzionamento della magistratura e dell'intensificazione della lotta alla corruzione, attraverso la promozione dei collegamenti tra le persone e il dialogo con la società civile anche al fine di favorire la partecipazione delle persone e delle imprese.

La Russia e l'Unione europea hanno riposto grandi speranze in questa iniziativa.

Da un lato, sia Mosca che Bruxelles hanno visto chiaramente che, a seguito dell'impennata dell'inizio del XXI secolo, le relazioni Russia-UE si erano bloccate e impantanate in infinite approvazioni burocratiche ed erano state rallentate da molti disaccordi all'interno della stessa UE. I vertici biennali Russia-UE persero gradualmente sostanza e divennero sempre meno produttivi. Le prospettive per raggiungere un accordo su questioni fondamentali quali la cooperazione nel settore dell'energia o un regime senza visti rimasero pertanto vaghe, mentre il calendario per la firma di un nuovo accordo quadro russo-europeo per sostituire l'accordo di partenariato e cooperazione del 1994, irrimediabilmente superato, si spostò sempre più verso un futuro indeterminato.

D'altro canto, il clima politico generale a cavallo tra il primo e il secondo decennio del 21° secolo ha favorito nuove iniziative nelle relazioni russo-europee e ha spinto le parti a fissare obiettivi più ambiziosi. Nel 2010, il meccanismo di "reset" Russia-USA era già stato lanciato, le relazioni di Mosca con gli stati dell'Europa centrale, compresa la Polonia, stavano gradualmente migliorando; l'UE era emersa da un'altra crisi costituzionale e il conflitto armato nel Caucaso meridionale si stava ritirando nel passato. I legami economici tra la Russia e i suoi vicini occidentali avevano attraversato il calvario della crisi finanziaria ed economica globale del 2008-2009 e avevano mostrato dinamiche positive costanti. Di conseguenza, le parti hanno ritenuto che l'accordo di partenariato per la modernizzazione riassumesse una certa fase intermedia nelle relazioni Russia-UE e creasse un ulteriore impulso positivo per dotare queste relazioni di nuove dinamiche. Sia Mosca che Bruxelles avevano ragioni per essere ottimisti sul futuro: il secondo decennio del 21° secolo prometteva importanti traguardi, nuove conquiste politiche ed economiche sia in Occidente che in Europa orientale.

Illusioni perdute

Oggi è improbabile che il decimo anniversario del partenariato per la modernizzazione attiri molta attenzione in Russia o nell'Unione europea. I leader europei non arriveranno al nuovo vertice Russia-UE. Esperti, imprenditori e giornalisti non si affolleranno in affollate conferenze e forum internazionali in occasione dell'anniversario. I partecipanti al vertice di Rostov sul Don non guarderanno indietro e ricorderanno alle giovani generazioni i preparativi, le discussioni e la firma dello storico annuncio del partenariato. La pandemia di coronavirus - che ha fermato tutti i viaggi aerei in un'Europa pietrificata e ha imposto una rigorosa moratoria sugli eventi pubblici - non è l'unica ragione di ciò. Il fatto è che non vale più la pena menzionare il partenariato, né in Occidente né in Oriente. José Barroso, ex presidente della Commissione europea, ha lavorato a lungo per Goldman Sachs; il suo passaggio al settore privato fu ritenuto uno scandalo e suscitò un'indagine speciale da parte

dell'Unione Europea. Dmitry Medvedev ha lasciato la carica di presidente russo meno di due anni dopo l'avvio del partenariato e, dal gennaio 2020, dopo la sua nomina a vicepresidente del Consiglio di sicurezza della Russia, non è più coinvolto in questioni di cooperazione economica internazionale. Oggi, nessuno di questi uomini apparentemente vede il Partenariato per la modernizzazione come uno dei loro principali risultati politici. Molto probabilmente, molti di quelli che hanno lavorato in qualche modo alla preparazione del Partenariato oggi si sentono un po' imbarazzati: quanto saremmo stati ingenui dieci anni fa se avessimo potuto discutere seriamente di un simile documento!

Oggi è difficile credere che, solo dieci anni fa, una cooperazione così approfondita tra Bruxelles e Mosca avrebbe potuto essere discussa come una questione pratica. È altrettanto difficile credere che, nel novembre 2010, il Presidente della Russia abbia partecipato al vertice Russia-UE a Lisbona e abbia discusso delle prospettive pratiche per le relazioni di partenariato tra Mosca e la NATO e delineare aree di responsabilità per il mantenimento della sicurezza globale. La storia ha modificato i piani dei partecipanti al vertice di Rostov-sul-Don. Il secondo decennio del 21° secolo è stato un periodo di prova sia per la Russia che per l'UE. Entrambe le parti stanno emergendo da questo decennio con un pesante carico di problemi nuovi e imprevisti; le relazioni bilaterali acutamente esacerbate rendono questo onere ancora più pesante. Né l'Est né l'Ovest dell'Europa sono più soffocati dall'allegro ottimismo storico di dieci anni fa. Date le circostanze radicalmente nuove, vale la pena ricordare gli eventi di dieci anni fa? Apparentemente sì, almeno per capire cosa è andato storto, perché grandi aspettative hanno lasciato il posto ad amare delusioni, perché, invece di una ripresa, tutto ciò che era stato realizzato è crollato. Questi ricordi sono necessari almeno per noi, per essere in grado di valutare realisticamente le prospettive per le interazioni Russia-UE nella terza decade del 21° secolo.

Alcuni credono (soprattutto in Europa, ma ci sono anche alcuni sostenitori in Russia) che, per quanto riguarda l'attuazione del partenariato per la modernizzazione, tutto è andato bene tra Mosca e Bruxelles fino agli eventi occorsi in Crimea e nel Donbass durante la primavera e l'estate del 2014. Non ci fosse stata la crisi del 2014, avremmo raccolto il ricco raccolto di un decennio di partenariato reciprocamente vantaggioso e avremmo sviluppato piani formidabili per il futuro. I tragici eventi del 2014 hanno, in effetti, tracciato una linea audace sotto un lungo tratto delle relazioni tra la Russia e l'UE, oltre ad annullare le prospettive del partenariato. Eppure, sarebbe un errore ridurre tutti i problemi ad un'unica crisi, seppur estremamente acuta. Se tutto fosse andato bene per il partenariato (e i piani avessero previsto un nuovo accordo quadro a seguito del partenariato), è improbabile che la crisi del 2014 avrebbe avuto luogo. Le parti avrebbero avuto abbastanza buon senso e specifici stimoli economici per non oltrepassare la linea che ci separava da una rapida e irreversibile esacerbazione delle relazioni. E se la linea fosse stata

effettivamente attraversata in modo irreversibile (che si tratti di gennaio, marzo o luglio 2014), ciò avrebbe significato che, entro il 2014, le parti non avevano più particolari aspettative riguardo al partenariato per la modernizzazione che raggiungeva la sua piena realizzazione. In altre parole, i quattro anni di lavoro congiunto nell'ambito del partenariato non hanno svolto il loro ruolo di deterrente che, in altre circostanze, le parti avrebbero potuto sperare.

L'ambiguità del partenariato: contenuti e meccanismi

Il concetto di partenariato conteneva alcuni difetti iniziali, svantaggi o ambiguità che ne impedivano la piena attuazione? Oggi, ripensandoci con il senno del poi, dobbiamo rispondere positivamente a questa domanda. Fin dall'inizio, il concetto aveva incorporato contraddizioni inerenti sia al termine stesso di "modernizzazione" sia ai meccanismi prioritari scelti per attuarlo. Iniziamo con il contenuto. Nel coordinare il concetto del partenariato e nel metterlo in atto, la Russia ha invariabilmente sottolineato la sua dimensione tecnologica e innovativa. Il presidente Dmitry Medvedev ha ripetutamente sottolineato che il concetto si applicava principalmente all'approfondimento della cooperazione nelle sfere dell'alta tecnologia. Questi ambiti sono sempre stati tra i più difficili e sensibili per la cooperazione internazionale in generale e tra la Russia e l'Occidente in particolare. L'implementazione dell'idea della Russia e della reciproca "compenetrazione" dell'UE nei rispettivi settori economici ad alta tecnologia può essere paragonata alla più difficile chirurgia a cuore aperto, che può essere eseguita solo da un professionista di prim'ordine. L'UE si è concentrata maggiormente sulla modernizzazione sociale e politica della Russia, per portare le istituzioni e le pratiche della Russia a livello europeo. Il "Partenariato per la modernizzazione" è stato spesso visto come un analogo del programma di partenariato orientale dell'UE per gli Stati dell'Europa centrale, che ha principalmente enfatizzato gli aspetti umanitari e giuridici. Naturalmente, l'UE fungerà da mentore e alla Russia verrà assegnato il ruolo di studente obbediente. Ciò ha anche richiesto a Bruxelles di agire con la massima delicatezza e cautela (neurochirurgia?), cosa che, purtroppo, non ha fatto. Basti ricordare qui le attività del Forum della società civile UE-Russia: i funzionari di Bruxelles hanno assunto il diritto unilaterale di determinare chi in Russia avesse il diritto di rappresentare questa società civile e chi no. Dal momento che la Russia, a differenza degli Stati dell'Europa centrale, non mirava ad aderire all'Unione europea, un atteggiamento così paternalistico e mirato da parte dell'UE non poteva che infastidire Mosca. Queste contraddizioni nel definire la "modernizzazione" probabilmente non erano inconciliabili e avrebbero potuto essere risolte in qualche modo. Mosca avrebbe potuto riconoscere che la modernizzazione tecnologica è strettamente legata alla modernizzazione sociale, mentre è impossibile attrarre investimenti e tecnologie europei senza migliorare la *governance* statale, riformare la magistratura, proteggere la proprietà

intellettuale e i diritti degli investitori. Bruxelles avrebbe potuto ricordare che l'UE era sempre stata piuttosto flessibile nell'applicare il principio di "condizionalità politica" (i requisiti che i *partner* dell'UE rispettino la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto) e avrebbe potuto usare l'esperienza delle relazioni dell'UE con, ad esempio, la Cina. Bruxelles avrebbe potuto considerare una definizione più ampia di leader della "società civile" in Russia, aggiungendo alcune organizzazioni politicamente neutrali che lavorano su questioni ambientali, istruzione, affari orientati alla società, alle Organizzazioni non profit (ONP) impegnate politicamente. Sfortunatamente, entrambe le parti hanno preferito insistere sulle proprie interpretazioni delle priorità del partenariato, provocando così una risposta negativa dalla controparte. I diversi approcci delle parti si sono manifestati nelle loro idee riguardanti i meccanismi di lungo termine per l'attuazione del partenariato. L'Europa avrebbe voluto enfatizzare la modernizzazione "dal basso verso l'alto", che significa modernizzazione originata dal settore privato, dalle reti di esperti e dalla società civile e diretta verso grandi progetti economici e cooperazione settoriale. La Russia, al contrario, ha dato la priorità alla modernizzazione "top-down", ovvero alla modernizzazione che ha avuto origine dal governo e dai ministeri e si è spostata verso le singole imprese. Mosca ha sempre riposto le sue principali speranze nel dialogo settoriale come meccanismo principale per l'attuazione del partenariato. Cioè, le idee delle parti in merito ai driver di cooperazione erano piuttosto diverse fin dall'inizio. Aggiungiamo al mix un fattore così complicante come le differenze strutturali significative nelle economie in Occidente e in Europa orientale: Mosca ha sempre fissato le sue principali aspettative in merito all'attuazione del partenariato per le grandi imprese, mentre Bruxelles ha invariabilmente sottolineato la priorità dell'UE nello sviluppo di cooperazione a livello delle piccole e medie imprese. Di conseguenza, la Russia chiedendo ai partner di Bruxelles di avviare lo sviluppo di specifici progetti infrastrutturali su larga scala e creare imprese manifatturiere socialmente significative non ha suscitato una risposta particolarmente entusiasta da parte dei funzionari dell'UE.

D'altro canto, i negoziatori dell'UE non hanno mai perso l'occasione di dire che la modernizzazione della Russia non potrebbe essere efficiente e completa se non si estendesse ai cosiddetti "settori strategici" protetti dalla concorrenza straniera dal loro speciale status giuridico e politico e non avere veri stimoli per le attrezzature tecnologiche e l'introduzione di un governo societario aggiornato. È facile immaginare la risposta che queste dichiarazioni devono aver suscitato tra gli influenti top manager delle corporazioni statali russe! In circostanze diverse, probabilmente si sarebbe potuto trovare un equilibrio - reciprocamente accettabile - tra questi due approcci. Sfortunatamente, quando arrivò in Russia, la tradizionale pratica "basata su agenzie" di strutturare tali progetti era di ostacolo: gli sforzi dei funzionari governativi erano raramente integrati dalla necessaria mobilitazione della

comunità di esperti. Le attività dell'Institute of Contemporary Development (INSOR) sono state un'eccezione poiché INSOR è diventato un luogo importante per la collaborazione tra funzionari ed esperti indipendenti. Per quanto riguarda l'Unione europea, non è stata in grado di attuare il partenariato nel formato "top-down" semplicemente perché le agenzie competenti a Bruxelles erano istituzionalmente deboli: i dipartimenti della Commissione europea, presieduti dai loro direttori generali, potevano solo essere vagamente visti come controparti dirette dei ministeri e delle agenzie russe guidati da ministri federali.

Sembra, tuttavia, che il colpo fatale all'attuazione del partenariato sia stato sferrato da qualcosa di diverso dalle differenze di cui sopra. Una simile iniziativa avrebbe potuto essere attuata solo se fosse stata costantemente tenuta in vista dalla massima leadership delle parti, stabilendone una priorità incondizionatamente. Nel frattempo, negli anni trascorsi dalla firma del partenariato, la Russia si stava gradualmente allontanando dall'innovativa [strategia di sviluppo](#), almeno nella forma enunciata durante la presidenza di Dmitry Medvedev. Il team di José Barroso, a sua volta, perse rapidamente interesse per il partenariato a seguito del ritorno di Vladimir Putin al Cremlino e spostò la sua attenzione su altri progetti sulle frontiere orientali dell'Unione europea.

La virtù della necessità

Non possiamo tornare all'anno 2010. Anche se, per qualche miracolo, il conflitto all'interno e intorno all'Ucraina dovesse essere risolto tempestivamente, su basi reciprocamente accettabili, le contraddizioni insite nel Partenariato per la Modernizzazione non svanirebbero. Inoltre, a dieci anni di distanza, il concetto è diventato definitivamente obsoleto. Il nostro mondo è ormai diverso, le relazioni tra i suoi principali attori sono strutturate in modo diverso, le idee dominanti delle principali sfide e minacce affrontate dai singoli Stati e dall'umanità nel suo insieme sono cambiate radicalmente.

Eppure, è troppo presto per cancellare il Partenariato per la modernizzazione. La sua rilevanza potrebbe aumentare proprio perché gli ultimi dieci anni si sono dimostrati una prova di questo tipo sia per Bruxelles che per Mosca. Anche se il quartiere europeo di Bruxelles e il Cremlino di Mosca suonano trionfanti fanfare, le note stonate di quella musica allegra possono essere ascoltate con sempre maggiore chiarezza. Poco rimane ora dei precedenti sentimenti trionfanti delle élite europee e russe e delle società europee e russe. L'Unione Europea si è trovata ad affrontare una crisi migratoria senza precedenti, ha conosciuto una forte ripresa della popolarità dei populistici di destra

e degli euroscettici, ha attraversato un doloroso divorzio dal Regno Unito e si è trovata a ricevere l'inimmaginabile ostilità degli Stati Uniti, prima impensabile.

La Russia ha dovuto affrontare una serie di sanzioni economiche, resistere alla svalutazione della sua moneta e al calo dei redditi reali della popolazione, e riconoscere la perdita essenziale del suo status di superpotenza energetica. Entrambe le parti sono tra i Paesi e le regioni particolarmente colpiti dalla pandemia del coronavirus. Anche se, negli ultimi dieci anni, sia l'Unione Europea che la Russia hanno dimostrato un'impressionante capacità di resistere agli shock climatici, bisogna riconoscere che oggi hanno molti meno motivi oggettivi rispetto a dieci anni fa per avere fiducia in un futuro soleggiato. Riconoscere la propria debolezza e vulnerabilità e realizzare i propri interessi comuni con un partner è certamente una combinazione che produce disponibilità al compromesso?

L'Europa si è trovata stretta tra gli Stati Uniti, che ancora dominano il mondo e guardano all'Europa con sempre minor favore, e la Cina, che sta gradualmente guadagnando potere. Naturalmente, l'ampliamento della cooperazione con Mosca non risolverà tutti i problemi dell'Europa, ma potrebbe rivelarsi uno strumento per rafforzare l'attuale posizione dell'UE nella politica e nell'economia globale e, come tale, non dovrebbe essere trascurato.

Avendo perso una parte significativa della sua rendita di risorse naturali, la Russia è costretta a cercare un nuovo modello di sviluppo socio-economico, e dovrà farlo in circostanze esterne estremamente sfavorevoli. Dove cercherà questo modello? Forse in Cina, in India o a Singapore? Anche considerando tutti i loro vantaggi, è dubbio che i modelli di modernizzazione asiatici si adattino alla società prevalentemente europea della Russia del 2010, del 2020 o del 2030, indipendentemente da ciò di cui i molti sostenitori dell'"identità eurasiatica" vorrebbero convincerci.

Non è un incentivo ad iniziare a lavorare sul Partenariato per la modernizzazione 2.0? Gli scettici si chiederanno probabilmente: che dire dei problemi irrisolti nell'est dell'Ucraina? E la continua divergenza tra i percorsi di sviluppo politico russo ed europeo? E la priorità incondizionata che sia Bruxelles che Mosca accordano alle proprie questioni interne? Queste domande sono ragionevoli ed eque. Tuttavia, non saremo mai in grado di rispondere se non riusciremo a tracciare un quadro generale del futuro comune desiderato. Un'immagine attraente di un futuro desiderato dovrebbe, tra l'altro, diventare un potente stimolo per superare l'eredità negativa dell'ultimo decennio, per risolvere le questioni specifiche che ostacolano un nuovo riavvicinamento tra la Russia e l'UE.

Ci auguriamo vivamente che l'anniversario del Partenariato per la modernizzazione diventi non solo un motivo per piangere le speranze fallite dell'ultimo decennio, ma anche uno stimolo a riflettere sulle opportunità offerte dai prossimi dieci anni.

Non è questo un incentivo per iniziare a lavorare su una *Partnership for Modernization 2.0*? È probabile che gli scettici si chiedano: che dire dei problemi irrisolti nell'Ucraina orientale? Che dire della continua divergenza tra i segni di sviluppo politico russo ed europeo? Che dire della priorità incondizionata che sia Bruxelles che Mosca accordano alle proprie questioni interne? Queste domande sono ragionevoli ed eque. Eppure, non saremo mai in grado di rispondere ad esse se restiamo incapaci almeno di disegnare uno schema generale del futuro comune desiderato. Un'immagine attraente di un futuro desiderato dovrebbe, tra le altre cose, diventare un potente stimolo per superare l'eredità negativa dell'ultimo decennio, per risolvere le questioni specifiche che ostacolano un nuovo riavvicinamento tra Russia e UE.

Speriamo vivamente che l'anniversario del partenariato per la modernizzazione diventerà non solo un motivo per piangere le speranze fallite degli ultimi dieci anni, ma anche un incentivo a pensare alle opportunità offerte dai prossimi dieci anni.



Andrey Kortunov – Direttore generale del RIAC - Russian International Affairs Council