volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

L'Europa di fronte alla guerra. Ritorno al futuro?

Autore: Renzo Mario Rosso

Con la guerra in Ucraina, l'Europa ha perso il vantaggio di costituire una vasta regione di stabilità strategica. Durante la guerra fredda, l'equilibrio del terrore imposto dalla deterrenza nucleare aveva impedito un confronto militare diretto sul teatro principale di frizione fra i due blocchi, dirottando i conflitti convenzionali ai margini e delegandoli a interposte persone. Sotto la protezione dell'ombrello nucleare americano, i Paesi europei avevano potuto progredire economicamente, utilizzando le risorse pubbliche per consolidare i propri sistemi nazionali di welfare piuttosto che per spese militari, facendo evolvere le istituzioni comunitarie e sviluppando una propria costellazione di valori, distinta da quella americana. La globalizzazione economica aveva ampliato gli orizzonti di questo modello, garantendone prosecuzione e sviluppo.

L'annunciata «fine della storia» costituiva anzi la cornice ideale per un'Unione Europea che si concepiva come un ambiente normativo aperto. Esso era fondato su regole economiche e procedurali condivise; dotato di un obiettivo di politica estera, l'allargamento, che ne costituiva la principale risorsa geopolitica, e di un peculiare soft power, la capacità di esercitare un'egemonia politico-culturale imperniata non sulla forza, ma sulla capacità di far accettare i propri parametri in tema di diritti umani e politici e di standard tecnologici e commerciali. La fiducia in un sistema internazionale «basato sulle regole» ê stata scossa da una guerra d'aggressione che ha contraddetto i principi iscritti nella Carta delle Nazioni Unite e il dogma dell'intangibilità delle frontiere. Spesso ignorato su scala globale dalle superpotenze, l'ordine internazionale del secondo dopoguerra era stato tuttavia sostanzialmente mantenuto in Europa grazie soprattutto al processo di Helsinki, che aveva formalizzato un linguaggio condiviso e procedure per la prevenzione, il raffreddamento e la risoluzione dei conflitti. Negli ultimi anni il graduale smantellamento di questa complessa rete di protezione, comprensiva di misure di fiducia reciproche e di accordi per il controllo degli armamenti nucleari e convenzionali, ha favorito l'intento di Mosca di rimettere in questione lo status quo, avvalendosi anche, a tal fine, di un uso disinvolto della minaccia nucleare.

Nel frattempo anche un secondo pilastro dell'UE, l'allargamento, era soggetto a una crescente disaffezione. La Turchia, sottoposta a un infinito purgatorio, aveva finito per prendere altre strade, mentre anche il percorso a ostacoli imposto ai Balcani occidentali mostrava che, per alcuni grandi Paesi, si trattava semmai più di approfondire l'UE che di ampliarla. L'insorgere di una minaccia a Est ha però di nuovo complicato la situazione: da un lato, l'accessione all'Unione è ridiventata una pressante priorità politica per i Paesi

(come l'Ucraina, la Georgia e la Moldavia) rimasti allo scoperto in un'area grigia; dall'altro, nell'intento di recuperare una propria vasta regione d'influenza, Mosca ha inteso imporre con la forza un limite esterno non solo all'ampliamento della NATO ma probabilmente, a dispetto di poco convincenti smentite, anche a quello della stessa Unione Europea: proprio l'opposizione di Mosca al trattato d'associazione dell'Ucraina all'UE aveva, infatti, scatenato nel 2014 la successione di eventi culminati, otto anni dopo, con l'aggressione del 24 febbraio.

La frattura con la Russia sembra ora persino più profonda di quella del periodo sovietico, quando un conflitto pur molto aspro si esprimeva in forme ideologiche scaturite da comuni fonti culturali europee. Il rapporto fra Russia ed Europa, certo, non è mai stato semplice. Mentre le due culture non hanno mai cessato di dialogare fra loro, ibridandosi a vicenda fin dai tempi di Pietro il Grande e Caterina II, i rapporti politico-militari sono spesso sfociati nel conflitto. Da un lato, la Russia ha sofferto ripetute aggressioni da Occidente che hanno alimentato la sua sindrome di accerchiamento; dall'altro, l'implicazione della Russia negli affari europei ha oscillato fra i due poli della restaurazione reazionaria e della dittatura rivoluzionaria, dispotiche entrambe. Il processo di normalizzazione politica con l'Europa e l'Occidente avviato dopo il crollo dell'Unione Sovietica si è arrestato segnando adesso, con la guerra in Ucraina, un marcato punto d'inflessione negativo. Secondo le narrazioni di Putin e dei suoi ideologhi, la Russia parrebbe ora in bilico fra la restaurazione di un mitico Mondo Russo con i suoi vertici a Mosca, Kyiv e Minsk, e l'ambizione di guidare (insieme con la Cina?) un vasto insieme di Paesi non allineati, che si vorrebbero far convergere nell'impresa di decostruire l'ordine liberale degli Stati Uniti per consolidarne un altro, alternativo e multipolare. Prodotto transitorio della retorica bellicista o ciclica emergenza di una corrente carsica slavofila, ben radicata nella storia russa, il distacco dall'Occidente costituisce un trauma per tutti. La Russia ne esce amputata di una parte non secondaria della propria eredità culturale, mentre l'Europa appare non solo privata di una collaborazione economica durata un trentennio, seppure sfociata alla fine in un'imprevidente e pericolosa dipendenza energetica, ma anche in qualche modo diminuita e più limitata nelle sue opzioni politiche, diplomatiche e, in senso lato, culturali. Il divario apparentemente insanabile con la Russia rischia d'intaccare aspetti chiave dell'identità e dell'auto-rappresentazione europee: la caratteristica dell'UE quale potenza normativa e la sua capacità di proporsi come una struttura multilaterale aperta e inclusiva, e proprio per questo in grado di rappresentare meglio davanti alle grandi potenze le ragioni del diritto e dell'economia, piuttosto che quelle della forza. Al contrario, l'Europa rischia di trovarsi oggi schiacciata fra potenze geopolitiche come gli Stati Uniti e la Russia, proiettata in una dimensione prevalentemente securitaria "Le alterne vicende sui campi di

battaglia ucraini hanno fatto oscillare gli obiettivi di Washington fra i poli di un sostegno a tutto campo a Kyiv, mirato a un indebolimento permanente della Russia se non proprio a un cambio di regime, e la cauta apertura a soluzioni negoziate non dissimili da quelle evocate da Kissinger e certo più vicine a una parte delle sensibilità europee" che non è certo la propria e, alla fine, privata di effettivi margini di libertà rispetto agli imperativi strategici globali di Washington.

Per la verità, l'emergenza attuale di un «fattore Russia», a lungo sottovalutato, ha agito da catalizzatore di tendenze già in via di maturazione. Nel dicembre 2019, Ursula von der Leyen aveva rivendicato per l'appena insediata Commissione un ruolo «geopolitico» che adesso ritorna d'attualità, per ragioni in parte rovesciate: alle preoccupazioni per un ritiro strategico degli USA dall'Europa, si sostituiscono, infatti, quelle per la ritrovata aggressività di una potenza ritenuta «in declino» come la Russia. Anche la NATO, già data per spacciata da Macron, ha ritrovato la sua centralità, mentre persino la priorità ambientale del Green Deal ha acquistato nuove motivazioni strategiche e di sicurezza, per l'urgenza di liberarsi da una soffocante dipendenza energetica. Ben più dell'appena conclusa Conferenza sul Futuro dell'Europa, la guerra ha ravvivato il dibattito sulle riforme dell'Unione. Di fronte alla sfida russa, l'UE ha ritrovato nelle prime fasi del conflitto l'unità d'intenti e la determinazione sufficiente per fornire all'Ucraina non solo sostegno diplomatico, ma anche un aiuto militare senza precedenti. D'altra parte, l'impulso degli USA è stato decisivo per mantenere compatto il campo alleato, mentre la necessità di attuare sanzioni sempre più incisive verso Mosca, ma anche più costose per la stessa Europa, si sta già scontrando con crescenti resistenze interne, fino all'aperto ostruzionismo di Orban. Si avverte perciò con sempre maggiore urgenza la necessità di superare un voto all'unanimità ormai palesemente inadatto a situazioni di crisi e di emergenza. La strada maestra di una riforma dei Trattati sembra però ancora preclusa, mentre si è alla ricerca di vie più pragmatiche come l'introduzione della maggioranza qualificata per questioni delimitate, attinenti alle politiche estere, di difesa e di sicurezza comuni.

Altrettanto controverso è stato il dibattito sull'accessione dell'Ucraina all'Unione Europea, vista come possibile alternativa a una sua ormai chimerica adesione all'Alleanza Atlantica. Ne è subito risorta l'annosa disputa fra i fautori dell'opportunità di un forte segnale politico in tal senso, e coloro che – in omaggio a una scuola di pensiero diffusa – ritengono invece che l'allargamento dell'UE abbia già portato fin troppo pregiudizio al processo d'integrazione, ammettendo Paesi poco disposti a rinunciare a porzioni della loro sovranità dopo aver sofferto sotto il tallone di Mosca, o dotati d'istituzioni democratiche ancora fragili ed esposte a tentazioni illiberali. Ancora più complesso sarebbe il caso di Ucraina, Georgia o Moldavia, tutte soggette all'occupazione di parti del loro territorio, o addirittura in conflitto aperto con la Federazione Russa. Di qui, lo scetticismo per la Agenda Geopolitica – giugno 2022 concessione all'Ucraina dello status di candidato UE, manifestato più volte da Macron, fino alla sua recente visita a Kyiv; uno scetticismo che il Presidente francese aveva poi cercato di compensare, mediante la riproposizione di una riforma dell'Unione che la ridisporrebbe su due o più strati: da un nocciolo di Paesi disposti ad approfondirne

l’integrazione, a una «comunità politica» più estesa di Stati (fra cui la stessa Ucraina) che ne condividerebbero alcuni principi basilari e sarebbero disposti a cooperare su questioni specifiche, dalla sicurezza all’energia, fino alla mobilità delle persone. La proposta, avanzata di fronte al Parlamento europeo, si è scontrata con la scontata freddezza dell’Ucraina, ma soprattutto con l’opposizione di tredici Stati europei, in maggioranza nordici e orientali, verso quello che è stato da loro definito un «tentativo irriflesso e prematuro» di riformare i Trattati. Una così brusca reazione riflette motivazioni storiche di molti Paesi del Nord e dell’Est Europa: la loro riluttanza a cessioni di sovranità, pur diversamente motivata, come pure il timore dei Paesi più piccoli di perdere, insieme con il veto, anche il loro potere negoziale. E’ comunque singolare che la protesta abbia coinvolto proprio i Paesi che si percepiscono come più direttamente minacciati e coinvolti dal conflitto ucraino e che perciò, almeno in teoria, dovrebbero essere i più interessati a una riforma intesa a far fronte con maggiore efficacia alle nuove sfide in materia di politica estera, difesa e sicurezza. E’ perciò possibile che il loro scetticismo si debba far risalire, oltre che alle ragioni che si son dette, anche alla loro istintiva opposizione a una riforma apparsa come pilotata dalla Francia, e presumibilmente sostenuta soprattutto dal nucleo dei Paesi della «vecchia» Europa; proprio quelli che si sono mostrati meno inclini a esasperare il contrasto con la Russia e a non precludersi del tutto la via del negoziato.

La guerra in Ucraina ha pertanto accentuato l'allineamento fra i Paesi nordici e quelli dell'Est Europa, mentre ha fatto implodere il gruppo di Visegrad, le cui forti affinità conservatrici non hanno retto alle divergenze sulla Russia fra Polonia e Ungheria, lasciando quest'ultima nell'incomoda posizione di sponda europea di Putin. Fino a poco tempo fa in aperto contrasto con la Commissione per le sue leggi illiberali sulla stampa e la magistratura, la Polonia è invece riuscita a elevare la propria condizione, negoziando con Bruxelles un controverso compromesso che consentirebbe di sbloccare i fondi europei in cambio di un ammorbidimento delle sue posizioni interne, e guadagnandosi un indiscusso apprezzamento per la politica d'accoglienza verso gli ucraini. Soprattutto, i Paesi Baltici e dell'Est avevano visto giusto su Putin, e i loro ripetuti avvertimenti sui rischi della dipendenza energetica europea da Mosca, a lungo inascoltati, sembrano essere stati alla fine pienamente giustificati. Anche per questo è prevedibile che, in futuro, questi Paesi possano acquisire un maggior peso negli equilibri interni dell'Unione. Un analogo influsso potrebbe derivare dal prevedibile ingresso di Finlandia e Svezia nell'Alleanza Atlantica. Esso farebbe in pratica coincidere la membership europea della NATO con quella dell'UE, eliminando però quasi del tutto da quest'ultima una componente neutrale che aveva a lungo contribuito ad ammorbidire le frizioni dirette con Mosca In questo panorama mutevole, caratterizzato da riallineamenti interni all'UE e da un evidente bisogno di sicurezza a Nord e a Est, la Germania risente più di tutti del clima di confronto montante con la Russia. Una nuova cortina di ferro contraddirebbe clamorosamente la linea di Ostpolitik da essa perseguita nel dopoguerra mettendo in crisi il suo stesso modello economico neo-mercantilista, caratterizzato da una forte proiezione verso la Russia (e

verso la Cina).

Macron, riconfermato dalle presidenziali anche se debilitato dalle parlamentari, ha cercato per parte sua (in solitario o in coppia con Scholz) di mantenere aperti i canali di dialogo, per ora senza risultati apparenti ma nella speranza di poter giocare un ruolo rilevante nella prospettiva futura di un nuovo patto di stabilizzazione continentale con la Russia. Nell'attesa, il tradizionale motore franco-tedesco è apparso indebolito, sia per il palese disorientamento e l'incertezza tedesca, sia per un'azione diplomatica che non ha potuto avvalersi di sufficienti consensi all'interno della membership essendo anzi percepita da alcuni come un tentativo di appeasement verso Putin, forse già minato in partenza da un equivoco sulle reali intenzioni di quest'ultimo. Secondo un'analista russa, Tatiana Stanovaya, nessuna concessione impedirebbe, infatti, l'escalation della guerra da parte di Mosca, finché «l'Occidente non ammetterà che le radici dell'aggressione risiedono nell'aver ignorato le preoccupazioni geopolitiche russe». Se queste vedute, che finora non sono state smentite dai fatti, fossero corrette, gli intenti diplomatici europei di giungere troppo presto a un negoziato focalizzato solo sull'Ucraina e sugli aspetti territoriali sarebbero del tutto illusori, e i risultati di un eventuale cessate il fuoco, solo temporanei e provvisori.

Il conflitto, intrapreso da Putin non solo per impedire lo scivolamento dell'Ucraina nel campo occidentale, ma per scardinare l'ordine internazionale esistente e restaurare il proprio status di grande potenza, ha ripercussioni globali. Sul suo sfondo s'intravedono scenari molto più ampi: dalla sfida cinese agli USA, fino alla ricerca di un ruolo autonomo delle potenze regionali emergenti, dall'India alla Turchia, che si ritraggono dalle alleanze rigide della guerra fredda, preferendo allineamenti più puntuali e opportunistici. E' però soprattutto in Europa che essa ha prodotto gli effetti più dirompenti.

L'UE, cresciuta come potenza normativa anche se alla confusa ricerca di un proprio «ruolo geopolitico», è stata spiazzata dall'aperta violazione delle norme internazionali e dalla spregiudicata imposizione della forza da parte di Mosca. Essa è stata proiettata in un mondo più selvaggio, perché ormai privo delle reti di sicurezza e dei codici di comportamento della guerra fredda, anche se ancora provvista della protezione di NATO e Stati Uniti. Il ritorno di questi ultimi sulla scena europea e la rinascita dell'Alleanza hanno segnato l'eclisse almeno temporanea di quell'autonomia strategica che era stata vagheggiata da Macron, ma per la quale l'UE non possiede ancora né gli strumenti militari, né i meccanismi istituzionali e decisionali adeguati. Il prolungamento delle ostilità e i loro costi economici crescenti hanno prodotto i primi sintomi di stanchezza, accentuando

inoltre le divaricazioni fra le sensibilità e gli interessi dei diversi gruppi sub-regionali europei. A un più stretto allineamento dei Paesi del Nord e dell'Est ha fatto riscontro l'atteggiamento più cauto dei quattro grandi Paesi della «vecchia Europa»: Francia, Germania, Italia e, in posizione più defilata, la Spagna. Il tentativo di questi ultimi di riannodare il dialogo con la Russia è stato per ora infruttuoso, alimentando la percezione delle difficoltà dell'asse franco-tedesco a mantenersi in equilibrio fra le esigenze, opposte, di non spezzare il filo tenue dei contatti con Mosca mantenendo, allo stesso tempo, la necessaria fermezza contro l'aggressione e il sostegno all'Ucraina. Mentre l'UE è alla ricerca di una faticosa unità di scopo, essa rischia d'essere scavalcata dal ritorno sulla scena europea di una Gran Bretagna forte di una ritrovata autonomia, prossima come non mai agli USA e portatrice di una linea più dura verso Mosca. Johnson sembra a proprio agio nel tradizionale ruolo britannico d'influente attore esterno nelle problematiche continentali, manifestando un crescente attivismo nelle problematiche connesse con la crisi ucraina, ivi compresa l'offerta di garanzie di sicurezza a Svezia e Finlandia nella transizione verso la loro piena appartenenza alla NATO. L'accentuazione delle divergenze interne fra Paesi e «blocchi» sub-regionali, costituisce uno degli effetti più rilevanti e pericolosi del conflitto in corso, riflettendosi come s'è visto in posizioni distinte sia sulla problematica dell'allargamento, sia su quella delle riforme. Si rischia in tal modo di dimenticare quanto le due questioni siano connesse fra loro. Le riforme significano, infatti, non solo migliorare la capacità decisionale dell'Unione, ma anche trovare soluzioni pragmatiche per l'allargamento: di nuovo centrale non solo a causa dell'Ucraina, ma anche per la situazione nei Balcani occidentali. Questi ultimi rappresentano, infatti, un potenziale nuovo fronte d'instabilità che la Russia sta già cominciando ad agitare, approfittando dei suoi legami con la Serbia e delle inquietudini in Bosnia.

Riguardo al legame transatlantico, le posizioni di UE e USA restano in buona sostanza allineate, anche se con sfumature diverse, e soggette a possibili evoluzioni. Le alterne vicende sui campi di battaglia ucraini hanno fatto oscillare gli obiettivi di Washington fra i poli di un sostegno a tutto campo a Kyiv, mirato a un indebolimento permanente della Russia se non proprio a un cambio di regime, e la cauta apertura a soluzioni negoziate non dissimili da quelle evocate da Kissinger e certo più vicine a una parte delle sensibilità europee. Un approccio più «realista» da parte americana potrebbe in teoria favorire nuovi tentativi europei di iniziare un dialogo su basi diverse. Ne sarebbe un inizio la missione a Kyiv di una «Troika» informale comprendente, oltre a Macron e Scholz anche Draghi e il Presidente romeno, quest'ultimo quale segnale rivolto alla «nuova» Europa. Il sostegno assai più convinto dei tre Paesi alla candidatura ucraina per l'UE, se confermato dal Consiglio, indicherebbe la volontà dell'Unione (degradata sprezzantemente da Putin, nel suo ultimo discorso a San Pietroburgo, a mera colonia americana) di riprendere l'iniziativa con una mossa incisiva e capace di far convergere di nuovo le posizioni interne. Anche se gli Stati Uniti sembrano aver riaggiustato i loro obiettivi, ciò non significa però che una soluzione al conflitto sia più vicina.

Nessuno dei due maggiori contendenti, Stati Uniti e Russia, sembra intenzionato a cedere

terreno in quella che è da loro percepita non solo come una disputa sull'Ucraina, ma come una ridefinizione degli equilibri di potere sul teatro europeo. Anche nel meno catastrofico fra gli scenari evocati da uno scienziato politico russo solitamente equilibrato quale Andrey Kortunov, quello di un congelamento del conflitto mediante «qualche forma di composizione imperfetta ma mutuamente accettabile», una «resa dei conti finale fra i modelli russo e ucraino sarebbe solo posposta».

Questi sgradevoli scenari che prefigurano un conflitto prolungato nel cuore dell'Europa, o comunque una frattura con la Russia irreparabile nel medio periodo, sono purtroppo ancor più probabili che possibili, e richiedono pertanto un tempestivo adeguamento di politiche. Concetti della guerra fredda come «contenimento» o «deterrenza» dovranno essere adattati a nuove circostanze, con allineamenti internazionali più fluidi. Ciò costringerà l'UE a una politica più attenta e coordinata verso un «vicinato» soggetto ad azioni destabilizzanti, come l'incombente «guerra del grano». Anche gli assetti politici interni dei Paesi europei potranno essere interessati da turbolenze crescenti, come del resto accaduto agli inizi della Guerra Fredda: se ne vedono le avvisaglie nei Paesi più polarizzati come la Francia o l'Italia, influenzati da potenti partiti populisti. Il confronto militare fra Russia e Ucraina, infine, costituisce solo un aspetto della guerra economica ibrida che Putin sta già conducendo a tutto campo, minando i punti deboli dell'Europa: prima di tutto l'energia; poi la possibilità che l'insicurezza alimentare susciti nuove ondate migratorie; per ultimo, più insidiosa di tutti, l'inflazione importata dai prezzi dell'energia, che mette a rischio la crescita post-pandemica e si riflette asimmetricamente, dal lato delle finanze, sui Paesi membri accentuandone di nuovo la divaricazione. La combinazione di questi problemi, interni ed esterni, cui l'Europa è esposta da un possibile confronto di lunga durata con Mosca, ha una duplice conseguenza. Da un lato, l'inevitabilità di una stretta alleanza con gli USA, che potrebbero però presto risentire di rigurgiti isolazionistici. Anche per questa ragione l'attuale frammentazione non sembra più sostenibile, suggerendo un rinnovato sforzo per le riforme e, allo stesso tempo, un indispensabile riavvicinamento delle posizioni interne.

L'articolo è stato pubblicato sulla rivista "Agenda geopolitica", n. 16, giugno 2022