



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il Partenariato Orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze

n. 05 - dicembre 2009

Approfondimenti

a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale

**OSSERVATORIO
DI POLITICA INTERNAZIONALE**

**Il Partenariato Orientale dell'UE
tra potenzialità e debolezze**

n. 5

dicembre 2009

INDICE

Gli obiettivi e gli strumenti del Partenariato Orientale	1
Il Partenariato Orientale e i paesi partner	5
Il Partenariato Orientale e la Russia	9
Il Partenariato Orientale e le prospettive di cooperazione UE-Russia	11
Il Partenariato Orientale e la Turchia	15
Implicazioni per l'Italia	17

GLI OBIETTIVI E GLI STRUMENTI DEL PARTENARIATO ORIENTALE

Dopo gli anni Novanta, con l'implosione dell'Unione Sovietica, l'Unione Europea (UE) ha iniziato a cercare nuove basi su cui impostare le relazioni con i paesi dello spazio post-sovietico. L'UE mirava a instaurare rapporti amichevoli e stabili non solo con la Russia, ma anche con gli altri paesi della regione. Questi stati, collocati sul confine esterno della UE, dovevano diventare i suoi alleati politici nelle questioni di sicurezza, in quelle energetiche, nella lotta al crimine organizzato, e successivamente anche nella lotta al terrorismo e al traffico di stupefacenti. A questo fine Bruxelles ha elaborato e promosso tra il 2003 e il 2004 la cosiddetta Politica Europea di Vicinato (PEV) che ha come obiettivo quello di guidare i paesi dell'area nella loro transizione verso il modello occidentale di democrazia ed economia di mercato. La PEV aspira perciò a creare un'area di stabilità, prosperità e democratizzazione nei sedici paesi del vicinato meridionale e orientale¹, offrendo loro una graduale integrazione economica, assistenza finanziaria e dialogo politico e chiedendo in cambio riforme strutturali dei loro sistemi politici ed economici.

La PEV ricalca, in termini di processi e strumenti, la politica di allargamento ma se ne distingue in quanto la prospettiva della *membership* non è prevista. La Russia non ha accettato l'invito a fare parte della PEV, prediligendo un rapporto bilaterale alla pari con Bruxelles basato su una partnership strategica ad hoc. I rapporti fra paesi PEV e Bruxelles sono regolati da Piani di azione bilaterali in cui i progressi di ciascun paese rispetto ad una serie di *benchmark* stabiliti di comune accordo sono monitorati dalla Commissione Europea.

L'iniziativa polacco-svedese del 2008 per un Partenariato Orientale (PO) è stata presentata come una risposta alle critiche e lacune della PEV che riuniva paesi fra loro molto diversi non solo per collocazione geografica ma anche per cultura, religione, approcci politici e modelli economici. Il PO, che include **Armenia, Azerbaigian, Belarus, Georgia, Moldova e Ucraina**, costituisce quindi una delle due diramazioni in cui è stata disgiunta la PEV. L'altra è rappresentata dalla Unione per il Mediterraneo (UpM) promossa dalla presidenza francese con il sostegno di Spagna, Italia e Grecia allo scopo di sostenere progetti concreti in materia di disinquinamento del Mediterraneo, di infrastrutture di trasporto (in particolare le autostrade del mare, l'autostrada del Maghreb e la

¹ Algeria, Armenia, Azerbaijan, Belarus, Egitto, Georgia, Israele Giordania, Libano, Libia, Moldova, Marocco, Territori Occupati Palestinesi, Siria, Tunisia ed Ucraina

ferrovia trans-maghrebina), protezione civile, energie rinnovabili (il Piano solare mediterraneo), insegnamento superiore e ricerca (università euro-mediterranea). Tale divaricazione ripropone la stessa logica emersa nei primi anni Novanta quando il progressivo impegno della Ue ad Est fu bilanciato dall'avvio del Partenariato Euro-Mediterraneo. Le due strategie forgiarono categorie differenti di stati: da una parte, i paesi del nord Africa, i "vicini dell'Europa", dall'altra, i paesi dell'Europa orientale, i "vicini europei". Per i paesi della UpM non esiste al momento alcuna prospettiva di *membership* (l'articolo 49 del Trattato sulla UE statuisce il criterio dell' "europeità" – per ora intesa in senso geografico – per l'adesione di nuovi stati membri) mentre nel lungo periodo questa potrebbe non essere esclusa per i paesi del PO che assumono perciò lo status inedito di "membri plausibili".

Gli obiettivi del PO si preannunciano più ambiziosi rispetto alla formulazione iniziale della PEV: la cooperazione in materia di immigrazione attraverso l'introduzione, nel breve periodo, di un regime più elastico di visti dovrebbe, nel lungo periodo, condurre alla loro eliminazione; l'applicazione del principio di integrazione negativa dovrebbe portare alla creazione di un'area di libero scambio; la possibilità di concludere Accordi di Associazione con disposizioni in materia di interdipendenza energetica renderà questi paesi ancora più "vicini" alla UE.

I *pattern* di cooperazione fra i paesi del PO e la UE sono quelli già sperimentati nella preparazione del doppio allargamento ad Est del 2004 e 2007 e riproposti nella PEV. Una progressiva convergenza verso il modello UE si dovrebbe realizzare attraverso il progressivo allineamento dei paesi partner all'*acquis* comunitario e l'elargizione di concessioni sulla base della volontà dei paesi interessati ad ottemperare le condizioni poste da Bruxelles. L'adesione rimane anche in questo caso esclusa; tale prospettiva anzi è divenuta sempre più difficile. Al rispetto dei criteri di Copenaghen si sono aggiunti a regolare i flussi di entrata i tre principi addizionali del 2005 – consolidamento degli impegni presi, condizionalità equa e rigorosa, migliore comunicazione con il pubblico – mentre la riflessione è ancora aperta se sia più conveniente ammettere paesi non completamente "europeizzati", sperando che la socializzazione con la UE inneschi rapidi cambiamenti nazionali, o se invece non sia più prudente trovare forme di integrazione parziale che però meglio si sintonizzino con il ritmo della trasformazione degli stati, preservando al contempo l'integrità del sistema UE.

Il PO affianca a rapporti bilaterali una cooperazione multilaterale che dovrebbe incoraggiare il confronto fra i paesi partner e la UE in merito a politiche e temi di comune interesse secondo il modello della *best practice*. Le riunioni sono state formalizzate a livello di capi di stato e di governo e di ministri degli esteri e verteranno su quattro piattaforme tematiche: democrazia, buon governo e stabilità; integrazione economica e convergenza con le politiche UE; sicurezza

energetica; contatti tra i popoli. Il PO si caratterizza inoltre per la pluralizzazione dei soggetti che possono aderire alle iniziative, compresi ministeri e agenzie governative, parlamenti, società civile, organizzazioni internazionali, istituzioni finanziarie banche ed imprese. Il coinvolgimento del settore privato attraverso la *joint ownership* consente sia il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive che la mobilitazione di una rete informale di attori transnazionali. Inoltre, si prevede anche la possibilità di collaborare con stati terzi (in particolare la Russia). Il PO è complementare ad altre iniziative regionali come la Black Sea Sinergy (BSS) promossa dall'Unione europea. Ancora da definire è invece la distribuzione dei 600 milioni di euro che la Commissione si è impegnata a mobilitare per il periodo 2010-2013 (tra nuovi fondi e riprogrammazione di quelli già stanziati nell'ambito dello strumento di vicinato e partenariato – ENPI).

Ancora prima del suo avvio ufficiale durante il summit a Praga nel maggio scorso, il PO è stato duramente criticato: i paesi coinvolti sono ancora molto eterogenei, nonostante si iscrivano nello stesso arco di instabilità; le “offerte” proposte da Bruxelles sono poco accattivanti (alcune di esse, quali un’area di libero scambio, ripropongono addirittura quello che la Russia aveva in precedenza cercato, pur senza successo, di promuovere); incapacità di fronteggiare situazioni conflittuali; mezzi finanziari limitati.

Inoltre, il PO nasce con gravi debolezze genetiche. La presidenza ceca che lo ha formalmente lanciato godeva di scarsa credibilità sia perché Praga non aveva ancora ratificato il Trattato di Lisbona sia perché a metà del semestre di presidenza il capo di governo fu sfiduciato dal proprio parlamento. Alla cerimonia ufficiale avrebbero dovuto essere presenti i rappresentanti dell'UE e dei sei paesi *partner*, ma degli attesi 33 capi di stato e di governo se ne sono presentati solamente 22: i *leader* dei grandi paesi europei hanno infatti disertato l'appuntamento (ad eccezione del cancelliere tedesco Merkel) e i presidenti di Belarus e Moldova hanno fatto altrettanto. L'UE si è inoltre divisa rispetto al coinvolgimento di Russia e Turchia, auspicato da Francia e Italia (il Ministro degli Esteri italiano Franco Frattini aveva insistito perché la Russia fosse almeno invitata alla cerimonia ufficiale a Praga) e alla opportunità politica di invitare il presidente bielorusso Alexander Lukashenka.

Altre incertezze relative al PO sono emerse dal *communiqué* finale del summit in cui i paesi partecipanti sono definiti semplicemente “partner orientali europei” e non, come auspicato da essi stessi in precedenza, “paesi europei”. Inoltre, anche sulla liberalizzazione del regime di visti, una questione importante per i paesi destinatari, non sono stati compiuti progressi concreti. Il documento finale approvato dal vertice di Praga si limita a riproporre uno schema già attuato dall'UE: facilitazioni del rilascio dei visti a determinate categorie di cittadini in cambio di accordi di riammissione, mentre sono previsti solo dei passi graduali verso l’obiettivo della piena liberalizzazione, da realizzarsi nel “lungo periodo”. Ad

insistere su un nuovo rinvio a tempo indeterminato della liberalizzazione dei visti è stata in particolare la Germania, unico paese dell'Unione, insieme all'Austria, che ha mantenuto la moratoria sulla libera circolazione sul proprio territorio dei lavoratori provenienti dai paesi dell'Europa centro-orientale membri dell'UE.

Nonostante i diversi gradi di sostegno riconosciuti al PO, la strategia generale, forse proprio perché poco "impegnativa", è stata accolta positivamente dai paesi UE. La Germania – che nel 2007 aveva preparato una proposta simile intitolata "ENP Plus", che sarebbe dovuta diventare uno dei pilastri di una "Neue Ostpolitik" del governo ma che preferì poi dare priorità al dossier Russia – ha espresso la volontà di lavorare per armonizzare PEV, PO e BSS al fine di stabilizzare la regione. Anche la Francia, ha dimostrato interesse nel PO dichiarando che "si dovrebbero sviluppare contemporaneamente i due vicinati UE: quello meridionale e quello orientale".

IL PARTENARIATO ORIENTALE E I PAESI PARTNER

Fra i sei paesi del PO non c'è contiguità geografica: tre appartengono all'Europa orientale mentre altri tre si trovano nel Caucaso. Sono paesi fra loro diversi sotto il profilo storico-culturale, economico, politico e sociale. L'elemento unificante – l'influenza russa – persiste anche se in alcuni di essi sta notevolmente scemando, o non costituisce comunque l'unica influenza esterna. Ciascuno stato è assorbito da un processo di ridefinizione della propria identità che si unisce all'esterno alla ricerca di alleati o amici che possano soddisfare i propri obiettivi primari. Nella scelta di nuovi/vecchi interlocutori il vettore principale di orientamento è perciò il pragmatismo.

Tutti i paesi invitati al PO si caratterizzano peraltro per le “crisi” che si trovano ad affrontare:

1) crisi della statualità con *governance* debole (il fenomeno della corruzione dilaga, mentre il concetto di sovranità viene a volte compromesso da conflitti etno-territoriali);

2) l'attuale crisi economica mondiale ha messo a dura prova la stabilità economica e finanziaria dei paesi prospettando il rischio di *default* economico con evidenti ripercussioni sulla stabilità politica;

3) crisi dei rapporti con la Russia, la quale sta cercando di ricostruire il tessuto dei rapporti e di salvaguardare i propri interessi in un'area di tradizionale influenza, nonché fulcro della sua identità eurasiatica.

La risposta UE a queste tipologie di crisi è sempre stata debole, o pressoché inesistente, e poco efficace (basti pensare alla guerra in Georgia e alla crisi del gas tra Russia e Ucraina). L'incapacità europea è dovuta non solo alle peculiarità strutturali e valoriali dell'UE ma anche alle divisioni interne sulla gestione dello spazio post-sovietico e sulla posizione rispetto alla Russia.

In **Georgia** e **Ucraina** le *élites* politiche dimostrano una chiara volontà di affrancarsi dalle pressioni russe (con l'eccezione del premier ucraino Yulia Tymoshenko la quale ha adottato di recente una politica più neutrale e, per certi aspetti, accomodante nei confronti della Russia in vista delle elezioni presidenziali del prossimo gennaio). Entrambi i paesi hanno vissuto l'esperienza delle Rivoluzioni colorate e hanno espresso il desiderio di essere integrati nelle istituzioni euro-atlantiche. Entrambi sono paesi-chiave per le rotte energetiche verso l'Europa ed entrambi vantano una posizione geografica strategico-militare vitale per la Russia. Entrambi inoltre fanno parte dell'unica organizzazione regionale – GUAM (insieme con Azerbaigian e Moldova) – che si oppone alle politiche di integrazione regionale russe. L'Ucraina riveste per la Russia un

valore identitario molto forte in quanto sono gli ucraini i “veri russi”. Furono, infatti, loro fra il IX e X secolo a dar vita al regno di *Rus'* da cui si fa risalire l'inizio della storia russa. Non per ultimo, entrambi questi stati sono membri del programma *Partnership for Peace* (PfP) della NATO, dell'*Individual Partnership Action Plan* (IPAP) e candidati al *Membership Action Plan* (MAP) della NATO, sinora negatogli per la ferma opposizione dei partner strategici UE della Russia – Germania, Francia, Italia, Spagna. La prospettiva dell'adesione di Georgia e Ucraina alla NATO è percepita in Russia come una minaccia alla sua sicurezza nazionale.

La reazione russa a queste iniziative è stata quella di invitare gli occidentali a discutere il riassetto di uno spazio euro-atlantico da Vancouver a Vladivostok che tenga conto dei cambiamenti avvenuti con la fine della Guerra fredda. Il presidente Medvedev ha proposto un trattato giuridicamente vincolante che si ispiri ai principi dell'ONU e sancisca l'indivisibilità della sicurezza europea da adottare nel corso di un summit generale di tutti i paesi europei indipendentemente dalla loro appartenenza ad organizzazioni internazionali (NATO, UE). Il trattato risponderebbe all'esigenza di non creare aree a sicurezza differenziata e quindi nuove barriere e divisioni di natura non più ideologica ma istituzionale. Inoltre, nelle intenzioni del presidente russo, esso dovrebbe mettere a punto una architettura europea emancipata dalle logiche tipiche della Guerra fredda. La guerra in Georgia e le tensioni nel Caucaso hanno dimostrato che un approccio ancora basato sui blocchi non è in grado né di prevenire né di contenere i conflitti.

Dopo il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008, si temeva che un altro conflitto potesse esplodere questa volta in Crimea (parte dell'Ucraina) dove la maggioranza della popolazione è russa e dove staziona la Flotta russa del Mar Nero. Invece a gennaio del 2009 è scoppiata la crisi del gas tra Mosca e Kiev. A settembre il presidente Medvedev ha criticato duramente in una lettera aperta il presidente filo-occidentale ucraino accusandolo, tra le altre cose, di avere fornito armi alla Georgia durante la guerra.

Un impegno più forte della UE verso i paesi ancora periferici ha contribuito sicuramente ad avvicinare Georgia e Ucraina all'UE allontanandole da Mosca. Inoltre, l'entrata dell'Ucraina nel 2008, dopo la Georgia, nell'OMC consolida ulteriormente la convergenza economica dei due stati verso l'occidente, mentre l'adesione della Russia all'OMC sarà ritardata qualora i negoziati bilaterali saranno sostituiti da trattative di gruppo insieme a Bielorussia e Kazakistan, con cui la Russia istituirà dal 1° luglio 2010 una unione doganale. Tuttavia, all'interno dei due paesi permangono ancora non poche resistenze sul progressivo avvicinamento alle strutture di cooperazione occidentali.

Armenia e Azerbaijan, situati nel Caucaso del sud, sono in conflitto per la questione del Nagorno-Karabakh. Entrambi hanno instaurato rapporti formali con

l'occidente (PfP, IPAP, partecipano alle esercitazioni militari della NATO). Entrambi tentano di trovare una relazione equilibrata nella politica estera tra la Russia e l'occidente. L'Armenia, alleato storico della Russia (come dimostra anche la partecipazione del paese ad alcune delle più rilevanti organizzazioni nello spazio post-sovietico guidate dalla Russia), vorrebbe preservare i buoni rapporti con Mosca ma parallelamente sviluppare anche dei contatti con l'occidente. Va inoltre ricordato che Yerevan non aspira a diventare membro dell'UE. Al contrario, l'Azerbaijan, paese ricco di materie prime quali gas e petrolio, ma con regime autoritario (nel marzo scorso un referendum ha sancito la presidenza a vita dell'attuale capo di stato Aliyev), ha adottato una politica estera multivettoriale e predilige la cooperazione con l'occidente. Tuttavia, dopo un periodo iniziale in cui le entrate energetiche riuscivano ad alleviare gli effetti della crisi economica, il paese avverte la necessità di un avvicinamento alla Russia, che si è dichiarata pronta a comprare la sua produzione di gas.

Infine, **Moldova** e **Belarus** hanno riesaminato i propri rapporti con la Russia dopo la guerra dell'agosto 2008 in Georgia. La Moldova è sempre più instabile dopo le elezioni parlamentari del luglio scorso a seguito delle quali l'Alleanza per l'integrazione europea ha formato la coalizione di governo, ma non dispone tuttavia di un numero sufficiente di voti per eleggere un proprio presidente. La sconfitta dei comunisti sembra aver determinato la svolta decisiva verso l'UE anche se rimane irrisolto il conflitto in Transnistria dove sono presenti 1.300 soldati russi. Il Belarus, dal canto suo, ha adottato negli ultimi mesi una politica interna ed estera più indipendente dalla Russia. Sul piano interno, è stato avviato un processo di privatizzazioni e di liberalizzazione economica; si è manifestata la volontà di trovare una soluzione al problema della persecuzione degli oppositori politici del presidente Lukashenka. Inoltre, la resistenza di Minsk a riconoscere Abkhazia e Ossezia del Sud, un atto tanto atteso da Mosca, ha dato prova dell'incertezza di questo rapporto.

In generale, nei paesi sopra esaminati il giudizio sul PO varia in funzione sia delle aspirazioni europee – qui l'identità europea è più rarefatta rispetto ai paesi dell'Europa centrale e l'entusiasmo che si sprigionò dall'89 è ormai esaurito – sia dell'ascendente, esercitato sotto varie forme, dalla Russia. Per il presidente georgiano Mikhail Saakashvili, il PO costituisce un'occasione per ri-legittimare la propria autorità dopo la guerra con la Russia che ha portato alla perdita dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud e ad un crescente malcontento popolare. La Moldova, invece, è critica verso la proposta europea perché la considera un arretramento rispetto all'inserimento del paese fra quelli balcanici in altri programmi comunitari e spera perciò in una integrazione piena attraverso l'adesione. L'Ucraina, pur avendo manifestato soddisfazione per il PO, predilige relazioni bilaterali preferenziali con Bruxelles con cui sono in corso i negoziati per un Accordo di Associazione. In generale, si riscontra una diffusa ritrosia ad impegnarsi in forme di aggregazione di carattere regionale così come era

accaduto per i paesi del “Gruppo di Visegrad” prima dell’allargamento. Per il Belarus il PO potrebbe invece contribuire a decomprimere le tensioni con Bruxelles, che sembra incline ad un approccio più morbido con quella che viene definita “l’ultima dittatura europea”. Per l’Armenia, il PO rientra in un’ottica di complementarità fra un consolidato legame con la Russia e la ricerca di un’apertura verso occidente. Per l’Azerbaijan, il PO rappresenta una delle direttrici di una politica estera multivettoriale che aspira ad un maggiore affrancamento dalla Russia.

La partecipazione al PO non equivale per i paesi partner ad una netta scelta di campo tanto che molti di loro sono al contempo recettivi alle offerte provenienti dalla Russia che, a differenza della UE, ha una affinità culturale ed una influenza sedimentata nell’area. Consistenti sono le minoranze russe presenti (in Crimea in territorio ucraino il 58% della popolazione è costituita da russi) la cui identità è stata rafforzata grazie alla politica dei passaporti (tra gli 80 e i 100 mila in Transnistria, tra i 2000 e i 100 mila in Crimea) e al controllo sui media nazionali da parte di Mosca. Importante anche il valore delle rimesse degli immigrati in Russia (circa 2 milioni di ucraini, 1 milione di Georgiani e 2 milioni di azeri) e la presenza militare russa (1.300 unità in Moldova, fra i 13.000-15.000 in Ucraina). Sebbene aumentati recentemente, i prezzi praticati dalla Russia per il rifornimento degli idrocarburi, rimangono per le ex-repubbliche sovietiche al di sotto di quelli di mercato. Approfittando della crisi, i flussi di capitali russi si sono intensificati in settori strategici come le infrastrutture e l’energia e il ministro russo dello sviluppo economico Nabulina ha sostenuto la creazione di un’agenzia che coordini l’acquisto da parte di attori sia pubblici sia privati degli *asset* che i paesi della CSI saranno costretti a svendere per ripianare i debiti. Nel marzo 2009, per esempio, l’Ucraina in difficoltà nel rispettare la condizionalità del Fondo monetario internazionale si è rivolta alla Russia per un prestito di 5 miliardi di dollari.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LA RUSSIA

Per la Russia, l'area compresa nel PO rappresenta uno spazio di tradizionale influenza in cui si è consolidata la propria identità eurasiatica. Sebbene il PO sia presentato dall'UE come una forma di cooperazione, il Cremlino ritiene invece che Bruxelles stia cercando di condurre una politica di *double standards* allo scopo di rafforzare la propria influenza geopolitica ed economica nell'area. Di conseguenza la Russia cerca di usare la propria influenza economica e politica per ostacolare i piani della UE e preservare i propri interessi. La reazione critica della Russia alla sua esclusione dall'accordo per la modernizzazione del sistema di gasdotti in Ucraina e la proposta di Gazprom di acquistare tutta la produzione di gas azero al fine di ostacolare la realizzazione del progetto Nabucco indicano la volontà di Mosca di limitare le azioni UE.

Il consolidamento di una rivalità geopolitica tra UE e Russia, l'instaurazione di una politica regionale concorrente crea una proliferazione non necessaria di progetti che potrebbe avere un effetto negativo non solo sull'efficacia dei progetti stessi ma anche sulla loro attrattività e capacità di stabilizzazione. Una divisione dei compiti tra Russia e UE oppure un impegno comune per le infrastrutture energetiche potrebbe al contrario aiutare e assicurare la comune sicurezza energetica nella regione e in Europa.

Incontrando il proprio omologo polacco, il ministro degli esteri Sergey Lavrov ha osservato che la Russia dovrebbe avere una voce nella decisione di questioni internazionali che riguardano gli interessi di Mosca. Lavrov ha inoltre posto l'accento sul fatto che il PO non deve basarsi sulla contrapposizione di questi stati alla Russia, perché ciò non creerebbe spazi comuni ma linee di divisione. Il timore della Russia è che il PO metta gli stati della regione di fronte alla scelta di campo tra UE e Russia.

Inoltre, la Russia vede nel PO un progetto che promuove un modello di sviluppo industriale limitato nel quale dominante saranno i settori agricolo ed energetico (produzione e trasporto di gas e petrolio). Il PO mirerebbe poi ad assicurare la presenza politico-militare degli USA in Eurasia causando la definitiva disintegrazione dello spazio post-sovietico. La Russia ha osservato che dei sei paesi inseriti nel PO, quattro sono membri GUAM (un'organizzazione formata da Georgia, Ucraina, Azerbaijan e Moldova e pensata per controbilanciare l'influenza russa nello spazio post-sovietico) ai quali si aggiungono Armenia e Belarus, due paesi a lungo considerati alleati della Russia.

L'idea di integrare lo spazio post-URSS non appartiene solo all'UE. La Russia immediatamente dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica ha promosso una

serie di organizzazioni regionali (Comunità degli stati indipendenti, Comunità economica euroasiatica, Organizzazione del Trattato di sicurezza collettiva, Stato dell'unione tra Russia e Belarus, Unione doganale tra Russia, Belarus e Kazakhstan, Organizzazione per la cooperazione di Shanghai) di carattere economico e di sicurezza. Tuttavia, la Russia non è stata in grado di consolidare tali organizzazioni per una serie di ragioni quali uno sviluppo economico e sociale asincrono dei paesi che impediva la loro complementarità; riluttanza a cedere parte della propria sovranità a organizzazioni regionali sopranazionali; presenza nella regione di attori esterni che destabilizzavano la forza di integrazione della Russia; mancanza di fondi per mettere in pratica le riforme di governance economica e politica. Alcuni dei progetti della Russia (ad esempio, l'area di libero scambio) replicano le proposte del PO.

La Russia rispetto alla UE sembra essere avere maggiori risorse politiche a disposizione comprese quelle di *hard power*. La Russia può esercitare la propria influenza economica su questi paesi per ottenere vantaggi politici. Mosca, infatti, concentra i propri investimenti nei settori strategici come le infrastrutture e l'energia che sono vitali per i paesi dell'area. Va inoltre ricordato che molti dei prodotti (al di fuori del settore energetico) non sono ancora competitivi e richiesti sui mercati occidentali, mentre lo sono sul mercato russo. La Russia ha mantenuto anche una certa presenza militare nello spazio post-sovietico, soprattutto in stati con conflitti interni. L'esercizio dell'*hard power* può essere effettivo come nel caso del conflitto russo-georgiano o solo asserito (vedi la priorità assegnata allo spazio post-sovietico dalla dottrina di politica estera russa del 2008; la dichiarazione del presidente Medvedev che lo spazio post-sovietico costituisce "zona di interessi privilegiati" per la Russia; possibilità di utilizzare la forza militare se l'equilibrio di potere lungo i propri confini dovesse essere seriamente pregiudicato soprattutto nel settore energetico; approvazione il 23 ottobre scorso da parte del parlamento russo di una legge che permette l'ampliamento dell'uso di forze militari russe all'estero per respingere un attacco a unità militari russe o di altra nazionalità, per respingere o prevenire un attacco armato su un altro paese che ha richiesto l'assistenza militare russa, per la difesa dei cittadini russi all'estero da un attacco armato, per assicurare la sicurezza del trasporto di merci). Tutte queste affermazioni legittimerebbero l'attuale e futuro impiego dell'*hard power* da parte della Russia.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LE PROSPETTIVE DI COOPERAZIONE UE-RUSSIA

Il rafforzamento della dimensione orientale della PEV nasce da una proposta congiunta polacco-svedese del giugno 2008. Fin dal periodo dei negoziati di adesione alla UE, la Polonia si era proposta come interlocutore privilegiato di Bruxelles per stabilire un "ponte" con quei paesi dell'Europa orientale e la Russia stessa che sarebbero rimasti ai margini del processo di integrazione europea. La capacità di svolgere opera di mediazione fra il sistema istituzionale occidentale e l'est, soggetto a frammentazione ed instabilità, divenne una delle argomentazioni forti a cui la Polonia si appellò per sostenere la propria candidatura alla UE. Una volta raggiunto l'obiettivo, la Polonia si è adoperata per porre al centro della politica estera e di sicurezza europea la precarietà e fragilità di quei paesi come Belarus, Georgia, Ucraina e Moldova ubicati tra l'Unione allargata e la Russia risorgente. L'atteggiamento inizialmente conciliativo polacco si è tuttavia tramutato in un'azione ostativa, assecondata da altri paesi della cosiddetta "nuova Europa", nei confronti di Mosca. La Polonia ha addirittura posto il veto al rinnovo dell'Accordo di partenariato e cooperazione (Apc) con la Russia ed aveva inoltre acconsentito, insieme alla Repubblica Ceca, ad accogliere sul proprio territorio, lo scudo anti-missile americano voluto dall'amministrazione Bush e congelato ora con l'amministrazione Obama.

La Polonia insieme a Lettonia, Repubblica Ceca e Svezia aveva chiesto, durante la crisi georgiana dell'agosto 2008, la convocazione di una riunione di emergenza dei capi di stato o di governo o almeno dei ministri degli esteri UE al fine di comminare sanzioni nei confronti di Mosca. Grazie all'intervento risoluto della presidenza francese, il Consiglio europeo straordinario (1 settembre 2008) ha definito sì la reazione russa in Georgia sproporzionata e ha fermamente condannato il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza di Abkhazia e Ossetia del Sud da parte della Russia, invocando una soluzione pacifica e duratura dei conflitti in Georgia, ma ha deciso tuttavia di non adottare un approccio duro e sanzionatorio.

La Svezia, l'altro patrocinatore dell'iniziativa, è uno dei membri UE fra i più insofferenti rispetto alle carenze della democrazia ibrida russa e alla violazione dei diritti umani. La stessa *Izvestia* (1 settembre 2008) pubblicò una carta geografica in cui gli stati membri della UE erano classificati sulla base della dicotomia ostilità-amicizia nei confronti di Mosca. I paesi baltici, Gran Bretagna, Polonia e Svezia furono definiti "critici virulenti", i più ostili nella compagine europea.

Sebbene la Commissione europea abbia affermato che il PO evolverà di pari passo alla *partnership* strategica con Mosca, la natura dei promotori della proposta ha ovviamente contribuito ad alimentare i sospetti russi che il PO sia una politica volta a contenere e marginalizzare la Russia. Il lancio dell'iniziativa è stato inoltre accompagnato dall'annuncio che Bruxelles sosterrà la modernizzazione dei gasdotti che attraversano il territorio ucraino, e dalla dichiarazione sul "Corridoio sud", in cui l'UE, la Georgia, la Turchia, l'Azerbaijan e l'Egitto si impegnano a rafforzare i legami nel settore dell'energia. Il PO prevede infatti fra gli obiettivi quello di garantire "un avanzamento della sicurezza energetica nei paesi aderenti e nell'Unione europea, attraverso l'aiuto agli investimenti nelle infrastrutture, il miglioramento delle norme, l'efficienza energetica e un migliore sistema di allerta per prevenire l'interruzione delle forniture".

Durante la conferenza stampa a conclusione del ventitreesimo Summit UE-Russia di Khabarovsk (22 maggio 2009), il Presidente russo Dmitry Medvedev ha palesato i timori russi: "Non vorremmo che il PO si trasformasse in un partenariato contro la Russia [...] non vorremmo che (esso) consolidasse la posizione di singoli stati che si pongono in maniera anti-russa con gli altri stati europei". Secondo Mosca il PO mirerebbe a cooptare le ex-repubbliche sovietiche nello spazio integrato europeo e a far arretrare la Russia dalla propria area di tradizionale influenza. I paesi coinvolti nel PO sono infatti tutte ex-repubbliche sovietiche che, nonostante siano legate a Mosca, guardano con crescente interesse anche ad Occidente soprattutto nella prospettiva di trarre vantaggi concreti. L'inclusione del Belarus nel PO, con l'invito al presidente Alexander Lukashenka a prendere parte alla cerimonia ufficiale di avvio della iniziativa, ha destato irritazione a Mosca. Sebbene il Belarus sia la più fedele delle ex-repubbliche, tuttavia ha recentemente mostrato alcuni segnali di ritrosia verso Mosca: non riconoscimento dell'indipendenza di Abkhazia ed Ossetia del Sud, rifiuto di sottoscrivere la creazione di una forza di intervento rapido nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, critiche aperte per l'aumento del prezzo delle forniture di gas russo. Anche per questi motivi il PO è stato interpretato come un tentativo di catturare il favore di paesi vicini alla Russia in un momento di "temporaneo" raffreddamento o vacillamento.

Il PO sarebbe la prova evidente della drammatica competizione in atto per il controllo dello spazio post-sovietico in cui si confrontano due complessi di sicurezza antagonisti, quello euro-atlantico e quello russo. La rivalità fra due diversi modelli e poli di attrazione è il risultato di un sistema internazionale che dalla fine della Guerra fredda si presenta fluido e instabile. Ad una fase di unipolarismo americano è succeduto un periodo di multipolarismo in cui i ruoli, le capacità e le risorse degli attori sono incerte, soprattutto dopo la grave crisi economica e finanziaria di fine 2008.

La Russia, nonostante l'uso disinvolto dell'*hard power* (da sanzioni economiche ad intervento armato in Georgia), rimane nella sostanza una potenza post-imperialista, mentre la UE conduce una *Ostpolitik* tipicamente da *civilian power*. Entrambe mettono in atto in questa "doppia periferia" strategie che riflettono i loro interessi e rispondono ad una razionalità plausibile. La UE intende replicare l'esperienza positiva della stabilizzazione dell'Europa centro-orientale tramite "europeizzazione" anche con i paesi del vicinato. Per la Russia invece lo spazio ex sovietico incarna una parte rilevante della propria identità euroasiatica. Entrambi gli attori desiderano accreditarsi come partner strategici e affidabili e sono perciò impegnati a coinvolgere i paesi dell'area in strutture istituzionali e a vincolarli attraverso accordi di varia intensità. L'obiettivo sia di Bruxelles che di Mosca è quello di stabilizzare e far progredire la regione ma naturalmente ciascuno vi proietta percezioni ed aspettative differenti che un contesto internazionale ancora instabile tende ad esacerbare.

Su pressione di paesi che notoriamente intrattengono solide relazioni bilaterali con la Russia (Italia, Germania, Francia), il PO prevede la possibilità di instaurare forme di collaborazione con stati terzi. Tali paesi possono partecipare al PO *case-by-case* in progetti concreti nell'ambito delle quattro piattaforme tematiche previste (1- democrazia, buon governo e stabilità; 2- integrazione economica e convergenza con le politiche dell'UE; 3- sicurezza energetica; 4- contatti tra i popoli). Per ora è difficile valutare quanto questa possibilità potrà essere utilizzata per associare la Russia al PO. Innanzitutto non è stato specificato se per la decisione di aprire ad uno stato terzo sarà necessaria l'unanimità dei paesi coinvolti o se sarà sufficiente la maggioranza. Inoltre si teme che una eventuale partecipazione della Russia possa essere tatticamente utilizzata per sabotare dall'interno il progetto del partenariato. Per questo, molti paesi sia membri dell'UE che partner sono contrari ad un coinvolgimento della Russia. Il rinnovo dell'APC fra Bruxelles e Mosca potrebbe contribuire a smussare le tensioni esistenti fra i due partner e portare nel medio termine ad una partecipazione della Russia ad alcuni progetti del PO. Solo se si verificasse un clamoroso fallimento nel rinnovo di tale accordo potrebbe essere vero l'inverso. Anche nel caso di una finalizzazione dell'Accordo, il PO potrebbe diventare uno strumento complementare all'APC. La Russia ha finora rifiutato che la nuova versione dell'APC incorpori alcuni principi fondamentali sul mercato energetico previsti dall'*Energy Charter Treaty* (notoriamente, apertura delle pipeline per il trasporto di gas e petrolio, mutuo accesso ai mercati dell'energia, tutela degli investimenti), quindi il dialogo sui temi energetici potrebbe essere sviluppato nell'ambito della terza piattaforma tematica. Nel discorso sullo stato della nazione (12 novembre 2009), il presidente russo Dmitry Medvedev ha affermato che per quanto riguarda i regolamenti in materia di costruzioni ed infrastrutture: "We should examine the possibility of using the relevant European Union norms in order to draft more rapidly our own construction regulations". La terza piattaforma

potrebbe essere quindi utilizzata per accrescere la convergenza giuridica fra UE e Russia attraverso il dialogo, la *best practice* e l'armonizzazione. La Russia pare incline ad una "europeizzazione" selettiva nella misura in cui faciliti la modernizzazione del paese. Una rapida adesione della Russia all'OMC avrebbe effetti positivi sia sull'accordo di partenariato e cooperazione sia sulla estensione del PO.

Il PO sarà percepito come ostacolo nella costruzione di un clima di fiducia fra le parti nella misura in cui l'Ue lo utilizzerà "contro" la Russia o non tenendo in debito conto le "sensibilità russe". Potrà al contrario facilitare il dialogo se la Russia si sentirà coinvolta nel ridisegnare lo spazio europeo ad essa contiguo e vicino per motivi storici e culturali. Dopo le aspre critiche rivolte al progetto i toni russi si sono placati in quanto per ora il PO non ha avuto implicazioni concrete per la Russia soffrendo di quelle stesse divisioni interne alla Ue che le impediscono di avere un autorevole potere negoziale nei confronti di Mosca.

IL PARTENARIATO ORIENTALE E LA TURCHIA

Negli ultimi anni la Turchia ha sviluppato una politica estera molto attiva con l'obiettivo di favorire la stabilità del suo "turbolento" vicinato, distaccandosi dal suo tradizionale disimpegno negli affari regionali. Interessi geostrategici, economici ed energetici sono alla base del nuovo dinamismo di Ankara, basato sul concetto di "zero problemi" con i paesi vicini tanto nel Caucaso che in Medio Oriente e accompagnato dalla volontà, ma non sempre dalla capacità, di divenire un attore di rilievo nei diversi contesti regionali in cui si trova ad agire. Inoltre, pur mantenendo saldo l'obiettivo della *membership* europea, malgrado le difficoltà dei negoziati di adesione, si è assistito a un avvicinamento tra Turchia e Russia che, sotto la spinta di intense relazioni economiche ed energetiche, potrebbe trasformare la storica rivalità in una potenziale partnership multidimensionale.

Pur avendo sviluppato una politica estera sempre più autonoma dalle scelte degli alleati occidentali, proprio nel Caucaso, in particolare dopo la crisi russo-georgiana, l'azione turca si è trovata a convergere, almeno negli obiettivi, con la politica della UE. Entrambe infatti hanno elaborato iniziative di cooperazione multilaterale per promuovere la stabilità regionale, favorire la prevenzione dei conflitti e, non da ultimo, garantire la sicurezza delle forniture energetiche provenienti dai giacimenti azeri e delle loro vie di transito verso i mercati esterni (tanto turco che europeo). Il conflitto russo-georgiano – che ha portato alla temporanea sospensione da parte di BP delle erogazioni di petrolio attraverso l'oleodotto Baku-Supsa e di gas tramite il gasdotto South Caucasus – ha messo in evidenza l'importanza della sicurezza e della stabilità dei paesi di transito nelle forniture di petrolio e gas dal Caucaso verso l'Europa. La Georgia si è drammaticamente rivelata l'anello debole della catena tra Azerbaigian e Turchia, mettendo in discussione la politica di diversificazione delle pipeline (alternative a quelle russe) fortemente sostenuta *in primis* dagli Stati Uniti, con la costruzione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, e dalla UE. Tra l'altro, il Baku-Tbilisi-Ceyhan e il gasdotto Baku-Tbilisi-Erzurum – che nell'ottica di una politica di diversificazione è diventato insieme al South Caucasus una componente di rilievo dei più importanti progetti di trasporto del gas verso l'Europa – sono le componenti principali del corridoio energetico est-ovest.

Sebbene vi sia una concordanza di obiettivi di fondo, le iniziative della UE e della Turchia nel Caucaso divergono nel numero degli attori coinvolti e nei contenuti. Mentre il PO riguarda i 27 stati membri della UE più i sei vicini orientali dell'Europa, tra cui i tre paesi caucasici, la Piattaforma per la stabilità e la cooperazione del Caucaso (CSCP), proposta da Ankara lo scorso anno sulla scia della crisi russo-georgiana, include oltre ad Armenia, Azerbaigian e Georgia, la Russia e la stessa Turchia, ma esclude attori esterni come la UE. Per quanto

riguarda i contenuti, il PO, sul modello dell'UpM, si focalizza sullo sviluppo di progetti concreti. Al contrario, i contenuti della CSCP rimangono ancora vaghi, nonostante le manifestazioni di interesse di tutti i paesi coinvolti. La Turchia non ha accolto l'invito a partecipare al PO, limitandosi a definirlo una "idea molto importante" e auspicando di evitare duplicazioni tra le iniziative esistenti. Tra queste va annoverata anche la BSS – che comprende sia la UE sia i vicini orientali più Russia e Turchia – presentata su iniziativa europea dopo che l'ingresso di Bulgaria e Romania ha esteso i confini dell'Unione alle coste del Mar Nero. Infatti, il rischio è che proprio la molteplicità di iniziative, se non accompagnata da un adeguato coordinamento – le iniziative andrebbero viste come complementari e non concorrenti – potrebbe vanificare gli sforzi messi in campo.

Infine, è importante sottolineare che la politica di stabilizzazione regionale condotta da Ankara si svolge non solo nell'ambito di iniziative di cooperazione multilaterale ma anche, e soprattutto, a livello bilaterale. Esemplificativo in questo senso è la normalizzazione delle relazioni diplomatiche con l'Armenia con la firma dei protocolli armeno-turchi a metà ottobre.

IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

Sebbene l'Italia non sia stata fra i promotori del PO, dovrebbe tuttavia adoperarsi affinché tale strategia non sia utilizzata per isolare la Russia e non diventi motivo di nuova conflittualità nell'area. L'ambiente competitivo che già si è venuto a creare per l'intersecarsi di due zone influenza, tendenti entrambe ad una crescente istituzionalizzazione, con capacità di offerta e riferimenti valoriali diversi ha già incoraggiato i leader nazionali dei paesi partner alla tattica (evidente nel caso dell'Ucraina) di usare il sostegno ora di Bruxelles ora di Mosca a fini interni e spesso personali. La volatilità delle posizioni delle élites nazionali non favorisce il processo democratico. Il PO, fisiologicamente molto debole, non affronta poi la questione dei conflitti latenti che affliggono l'area e la cui risoluzione non può che avvenire attraverso il rafforzamento del dialogo Bruxelles-Mosca.

L'Italia dovrebbe spendersi perché si dissolvano i mutui fraintendimenti e le parti si riavvicinino a cominciare da una accelerazione nel rinnovo dell'Accordo di Partenariato e Cooperazione. Inoltre nel caso in cui la Russia si senta più a suo agio con la PEV che include anche i paesi del Mediterraneo, l'Italia dovrebbe incentivare l'utilizzo di questo *framework*. Durante l'ultimo summit UE-Russia sono stati firmati per esempio gli accordi di finanziamento per cinque programmi di cooperazione transfrontaliera. Inoltre in considerazione delle affermazioni del presidente russo Medvedev, in occasione dell'ultimo discorso sullo stato della nazione, sarebbe opportuno rafforzare la cooperazione sulla armonizzazione legislativa per quanto riguarda la "possibilità di usare norme rilevanti europee nel settore della regolamentazione sulle costruzioni e le infrastrutture". Anche i quattro "spazi comuni" (lo spazio economico comune, lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, lo spazio comune di sicurezza esterna e lo spazio comune per la ricerca e l'istruzione) definiti in ambito UE dovrebbero essere rivitalizzati offrendo possibilità di cooperazione su tematiche cruciali dell'attuale agenda politica europea. Se le prospettive per migliorare il clima politico fra UE e Russia non mancano, con possibili effetti positivi anche sul coinvolgimento della Russia come paese terzo nel PO, la questione aperta è come poter affinare il PO per farne un reale strumento di stabilizzazione e modernizzazione dei "paesi europei". Un altro aspetto su cui si dovrebbe riflettere, per migliorare le potenzialità del PO, è quello dell'apertura ad attori non governativi e come questi stessi possano fra loro interagire anche al di là del *framework* formale. E' possibile ipotizzare un 'movimento' *bottom-up* trasversale (UE-PO-paesi terzi) ed interstatuale? Su queste questioni anche l'Italia dovrebbe avviare una seria riflessione.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 – e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 – e-mail: segreteriaAAll@senato.it