

DOCUMENTI
IAI

**IL RAPPORTO TRA LA RUSSIA E L'UNIONE EUROPEA:
COME RILANCIARE LA COOPERAZIONE IN VISTA
DEL RINNOVO DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO**

di Ettore Greco

Discorso dell'autore nell'ambito della IX riunione della grande commissione
Italia-Russia, Camera dei Deputati
Roma, 24-25 novembre 2008

IL RAPPORTO TRA LA RUSSIA E L'UNIONE EUROPEA:
COME RILANCIARE LA COOPERAZIONE IN VISTA
DEL RINNOVO DELL'ACCORDO DI PARTENARIATO

di Ettore Greco

Credo che dobbiamo onestamente riconoscere che stiamo vivendo un momento particolarmente delicato dei rapporti tra Unione europea e Russia, pieno di difficoltà e insidie, anche se non privo di potenzialità. È vero, gli sviluppi delle ultime settimane – mi riferisco in particolare alla decisione di riprendere i negoziati per il rinnovo dell'accordo di partenariato – offrono alcuni motivi di ottimismo. È però innegabile che la crisi di questa estate sia stata molto seria.

Di fatto, siamo arrivati molto vicini a una rottura traumatica. Ed è bene non farsi illusioni: essa continuerà ad avere pesanti ripercussioni, e non solo a livello regionale. Alla fine ha prevalso una volontà convergente di riprendere la strada della cooperazione. Ma la questione georgiana difficilmente può essere dimenticata o messa fra parentesi. Tra Ue e Russia rimane intanto un contrasto di fondo sul riconoscimento delle due repubbliche secessionistiche, Abkhazia e Ossetia del Sud. L'Ue è inoltre interessata a che il processo negoziale di Ginevra arrivi al più presto a risultati positivi anche se c'è da dire che l'avvio è stato tutt'altro che incoraggiante. È essenziale poi, dal punto di vista dell'Ue, che le organizzazioni internazionali siano coinvolte nella gestione della situazione post-conflitto. L'Ue stessa potrebbe svolgere un ruolo importante in Georgia, come peraltro ha già fatto in passato.

Una delle lezioni principali della crisi della scorsa estate è che occorre lavorare per una gestione concertata dei problemi politici e di sicurezza che gravano sull'area comune di vicinato di Ue e Russia. Un inasprirsi della competizione per allargare le rispettive sfere di influenza non potrebbe alla fine che danneggiare entrambe le parti, se non altro perché rischierebbe di diventare un fattore permanente di instabilità. Servono invece sforzi convergenti per la risoluzione dei conflitti irrisolti, che, come la crisi georgiana ha dimostrato, sono solo apparentemente "congelati", come li si suole erroneamente definire.

Non si può perciò che guardare con favore ad alcune recenti, anche se embrionali, iniziative intraprese dalla Russia, in particolare al tentativo di mediazione sulla questione del Nagorno-Karabakh, che rimane anch'essa più che mai aperta. Anche l'Ue può dare un contributo importante sia al processo diplomatico che alle missioni sul terreno. Ciò vale soprattutto per i conflitti riguardanti la Georgia e la Moldavia, dove c'è già una presenza europea. Anche i legami dell'Ue con le repubbliche centroasiatiche sembrano destinati a crescere. E non è escluso che in futuro, facendo leva sulle iniziative di cooperazione economica, l'Ue possa avere un qualche peso politico anche in quei paesi. L'Ue guarda peraltro con favore al ruolo che possono svolgere altri attori regionali come la Turchia, con cui, nonostante le difficoltà che incontra il processo di adesione, continuerà a sviluppare la cooperazione anche in materia di politica estera.

La crisi di questa estate e gli altri motivi di attrito che sono emersi negli ultimi anni – come il progetto di sistema di difesa antimissile americano e il riconoscimento del Kosovo – hanno evidenziato la necessità che si torni a discutere seriamente dei principi e dei meccanismi per la gestione dei problemi di sicurezza sul continente europeo e nel vicinato. È essenziale che si ritrovi lo spirito di cooperazione che, vale la

pena ricordarlo, portò alla creazione, fra l'altro, del Gruppo di Contatto per l'ex-Jugoslavia e dello stesso Consiglio Nato-Russia, e che ha permesso la compartecipazione di Ue e Russia a numerose iniziative a carattere regionale anche in un'area come quella baltica che oggi appare più problematica di qualche anno fa a causa di tensioni a carattere prevalentemente bilaterale tra Mosca e alcuni paesi dell'Unione. Il principio di fondo che va riaffermato è quello della sicurezza cooperativa che postula la necessità di una concertazione e cooperazione sistematica su tutte le principali questioni di sicurezza. In effetti, dopo la caduta del muro di Berlino i paesi occidentali sono partiti dalla convinzione che dovessero essere attivati nuovi meccanismi di concertazione e cooperazione con la Russia e che una Russia indebolita, isolata o, peggio, accerchiata, non fosse nell'interesse di nessuno.

Occorre ammettere che col tempo, e soprattutto negli ultimi anni, questo orientamento di fondo si è venuto indebolendo. I paesi occidentali non hanno probabilmente prestato adeguata attenzione alle preoccupazioni di sicurezza della Russia anche laddove esse erano legittime ed evidenti, mentre in Russia veniva avanti parallelamente un'impostazione di politica estera che è parsa a tratti ispirata dall'idea di un inevitabile antagonismo con i paesi occidentali, se non da uno spirito di rivalsa. C'è stata certamente dell'incoerenza da parte occidentale: alcune iniziative – penso ancora ai piani per la difesa antimissile – sono state intraprese proprio mentre nascevano nuovi contesti di cooperazione, non ultimo proprio il Consiglio Nato-Russia, alla cui creazione, come sapete, l'Italia ha dato un contributo importante. Talune scelte unilateraliste americane, l'attivismo militare in Medioriente, il disconoscimento del ruolo delle istituzioni multilaterali, l'erosione di alcuni regimi chiave di controllo degli armamenti hanno contribuito in misura considerevole ad alimentare un clima di sfiducia e talora di sospetto che ha creato gravi ostacoli e complicazioni ai progetti di cooperazione e partenariato.

Ora è auspicabile che si tornino ad approfondire i rispettivi punti di vista sui problemi di sicurezza dell'Europa e delle aree che sono geograficamente vicine sia alle Ue che alla Russia. La proposta del presidente Medvedev di ridiscutere dell'architettura di sicurezza collettiva in Europa può essere un importante contributo in tal senso. È una proposta che ha suscitato reazioni prevalentemente positive in Europa, a partire da quella della presidenza di turno francese dell'Ue. L'Osce, come organizzazione paneuropea per eccellenza, a cui partecipano anche le repubbliche caucasiche e quelle centroasiatiche e che è basata sul principio della sicurezza cooperativa, può essere, come suggerito da Medvedev, il contesto appropriato nel quale tornare a ridiscutere della gestione della sicurezza in Europa e nel vicinato. C'è chi sostiene che bisognerebbe ritornare allo spirito della Carta di Parigi del 1990, all'idea che fu allora concepita di assegnare un più largo mandato alla Osce per le attività di gestione delle crisi. Ma è un fatto che quell'idea non ha funzionato, anzi è morta sul nascere. Ad essere realistici, si dovrebbe puntare piuttosto a utilizzare l'Osce come forum per un nuovo accordo complessivo sui principi e gli obiettivi generali della cooperazione europea in materia di sicurezza. Ciò peraltro non sarebbe in contraddizione con il rilancio della cooperazione in altri ambiti, compreso quello della Nato.

Ma ci sono dei nodi concreti che vanno sciolti. In materia di controllo degli armamenti un problema che desta particolare preoccupazione è il futuro del trattato Cfe sulle armi convenzionali in Europa. Questo sarebbe uno dei temi prioritari su cui raggiungere un accordo di compromesso in ambito paneuropeo, se davvero si vuole dare sostanza all'idea di una cooperazione più stretta e sistematica sui problemi di sicurezza

in Europa. E naturalmente c'è la questione, non meno importante e anzi in qualche modo collegata, del progetto americano di difesa antimissile. Come sapete, in molti paesi europei, compresa l'Italia, è diffusa la speranza che vi sia un ripensamento da parte americana. La nuova amministrazione potrebbe decidere di rimandare, se non di congelare, l'attuazione del progetto. È quanto ha espressamente auspicato lo stesso presidente francese Sarkozy. C'è insomma qualche spiraglio che potrebbe consentire nei prossimi mesi quantomeno di attenuare l'impatto negativo che questa disputa sul sistema antimissile sta avendo sulle prospettive di cooperazione.

Anche su queste questioni politiche e di sicurezza – non solo su quelle economiche – l'Unione europea ha un ruolo centrale da giocare. Mi pare fra l'altro che durante la crisi di quest'estate l'Ue abbia dato prova di notevole capacità di iniziativa. C'è una forte resistenza a riconoscerlo, ma si assiste da tempo e non solo in Europa a un nuovo protagonismo dell'Ue, con cui anche la Russia dovrebbe probabilmente imparare a fare i conti più di quanto non abbia fatto finora. Durante una crisi difficile come quella georgiana l'Ue è riuscita a mantenere una notevole unità di intenti e di azione che le ha consentito di svolgere un ruolo di primo piano nel processo diplomatico, laddove altri attori si sono trovati oggettivamente in maggiore difficoltà a proporsi come mediatori credibili. Non voglio certo negare qui i motivi di divisione esistenti all'interno dell'Ue su molte questioni di politica estera, ma sarebbe altrettanto sbagliato disconoscere che c'è uno sforzo costante per trovare linee e strategie comuni superando anche veti di singoli Stati, com'è avvenuto di recente proprio con la decisione di riaprire i negoziati per l'accordo di partenariato con la Russia.

Ed è un abbaglio pensare che tutto si debba all'attivismo di Sarkozy. Indubbiamente la presidenza di turno dell'Ue conta e quella francese ha avuto un peso considerevole. Ma su tutti i principali dossier di politica internazionale scatta ormai, da diversi anni, un meccanismo di consultazione e cooperazione tra i maggiori paesi dell'Unione da cui scaturisce spesso un'effettiva capacità di leadership politica. Lo si è visto all'opera recentemente negli incontri dedicati alla crisi finanziaria. Ma notevole è stato anche l'impulso che l'Ue ha dato ai negoziati sul nucleare iraniano – un dossier su cui è riuscita a influenzare anche l'atteggiamento americano – per non parlare delle questioni di governance globale, come la liberalizzazione commerciale, la giustizia penale internazionale e i problemi del mutamento climatico su cui l'Ue ha svolto una funzione di leadership che è ampiamente riconosciuta, anche perché ha saputo, laddove lo ha ritenuto necessario, assumere posizioni distinte, autonome e non di rado in contrasto con quelle americane.

Va sottolineato che anche in materia di politica estera esistono dei punti fermi, un insieme di principi, valori, posizioni consolidate e linee strategiche che l'Unione in quanto tale è venuta elaborando. È un "*acquis*" di politica estera, per sua natura ovviamente meno strutturato di quello che esiste in ambito economico, ma che tuttavia è andato espandendosi nel tempo; un *acquis* a cui i paesi membri dell'Unione devono fare necessariamente riferimento, da cui possono sempre meno prescindere nella loro azione esterna. Rispetto a qualche anno fa c'è, direi, anche una maggiore intesa fra i leader politici europei e qualche significativo passo avanti è stato fatto anche nel rafforzamento degli strumenti istituzionali per la politica estera anche se fondamentale sarebbe a tale riguardo la ratifica del trattato di Lisbona (che si spera comunque possa essere completata entro la fine del prossimo anno).

Ora è essenziale che la Russia prenda piena coscienza di questo nuovo protagonismo dell'Ue sulla scena internazionale che, come detto, si manifesta in vari

campi e a più livelli. Anche in materia di politica estera la Russia non può più pretendere di puntare esclusivamente, o anche solo in via privilegiata, sui rapporti bilaterali con i singoli Stati dell'Unione. Anzi, la Russia ha molto da guadagnare a trattare, laddove possibile, con un interlocutore unitario come l'Ue. Quest'ultima ha peraltro dimostrato, in varie occasioni, di saper svolgere un'azione moderatrice sugli Stati membri che hanno posizioni più assertive nei confronti della Russia.

La nuova presidenza americana potrebbe indubbiamente offrire nuove opportunità di intesa e collaborazione, a partire, di nuovo, dalle questioni che riguardano l'area Osce. Il programma elettorale di Obama ha molti e significativi punti di convergenza con alcuni orientamenti di fondo della politica estera dell'Ue: la rinnovata enfasi sull'importanza dello strumento diplomatico, il rilancio del multilateralismo, la volontà di salvaguardare i regimi di controllo degli armamenti, una serie di aperture su temi globali, come la politica ambientale e le modalità con cui condurre la lotta al terrorismo internazionale. Orientamenti e impegni che andranno verificati nei fatti, ma che aprono indubbiamente importanti prospettive di intesa.

Un'intesa che non può e non deve essere solo transatlantica, ma deve coinvolgere anche la Russia. E senza dimenticare che uno dei compiti più importanti e difficili da cui oggi paesi come la Russia e l'Italia devono sentirsi investiti è la creazione di nuovi meccanismi di cooperazione che consentano di estendere ad altri paesi – in particolare a potenze emergenti come Cina, India e Brasile – le responsabilità per la governance globale. È questo forse il tema principale dell'agenda della prossima presidenza italiana del G8.

Il G8 è indiscutibilmente un fondamentale forum di dialogo ravvicinato e a vasto raggio tra Europa, Nord America e Russia proprio in vista del ridisegno delle istituzioni per la governance globale. Come sapete, questo obiettivo di un ampliamento del G8 è stato fatto proprio da tutti i paesi europei, non ultima l'Italia che si troverà a guidare il processo nel prossimo anno. Ci sono poi molti terreni su cui l'Ue ha sviluppato una propria autonoma capacità di leadership politica a livello mondiale e su cui potrebbero maturare intese importanti con la Russia. Mi limito a citarne due: la riforma delle Nazioni Unite – e qui è importante sottolineare come in Europa goda di scarsissimo consenso ogni idea di raggruppamenti più ristretti sostitutivi dell'Onu, come la “lega delle democrazie” proposta dal candidato repubblicano John McCain – e il trattato di non proliferazione, la cui prossima conferenza di riesame costituirà un appuntamento cruciale per il futuro del controllo degli armamenti a livello globale.

Ma per dare un solido fondamento a queste possibilità di intesa è essenziale che si rinnovi l'accordo di partenariato tra Ue e Russia. Serve un accordo strutturato e a vasto raggio se davvero si vuole concretamente attuare il progetto dei quattro spazi comuni. In definitiva, l'obiettivo non è qui solo una cooperazione rafforzata, ma l'integrazione. Un obiettivo che si può evidentemente raggiungere solo stabilendo regole condivise nei campi di interesse comune, che sono molteplici e in continua crescita, a partire da quello dell'energia. Nel corso di decenni l'Ue ha messo a punto una vasta gamma di norme e regole che le hanno consentito di creare il più vasto mercato integrato del mondo. Ed è, mi sembra, interesse primario della Russia aver il più ampio accesso possibile a tale mercato, se, come credo, guarda all'Europa come alla destinazione naturale e forse, mi permetto di dire, obbligata dei suoi prodotti.

La sfida in conclusione è duplice: rinnovare il patto di sicurezza in Europa sviluppando politiche di cooperazione anche nel vicinato e andare avanti sulla strada dell'integrazione sulla base di regole condivise. Questa è senza dubbio anche l'agenda

dell'Italia. È un'agenda sulla quale c'è un solido e ampio consenso bipartisan ed è essenziale però che i rapporti bilaterali, se vogliamo che siano efficaci, siano sempre visti nell'ottica più ampia del partenariato tra la Russia e l'Unione europea, il cui sviluppo dovrebbe costituire – vorrei ribadirlo in conclusione – il nostro principale obiettivo strategico.