

XVI legislatura

Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 103

Ottobre 2008

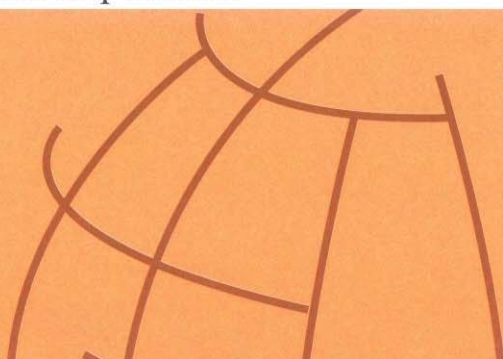


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XVI legislatura

**Le relazioni della Russia con la Nato e
l'Unione europea**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 103

Novembre 2008

XVI legislatura

**Le relazioni della Russia con la Nato e
l'Unione europea**

*A cura di Riccardo Alcaro e Valerio Briani,
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

n. 103

ottobre 2008

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336



IAI

LE RELAZIONI DELLA RUSSIA CON LA NATO E L'UNIONE EUROPEA

di Riccardo Alcaro e Valerio Briani

Novembre 2008

Istituto Affari Internazionali

Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea

*di Riccardo Alcaro e Valerio Briani**

Le relazioni della Russia con gli Stati Uniti e l'Unione europea stanno attraversando la fase più critica dalla fine della Guerra fredda e la dissoluzione dell'Unione Sovietica. All'origine delle difficoltà ci sono due ordini di ragioni, tra loro strettamente connesse.

Da un lato si assiste a un ritorno in grande stile sulla scena internazionale della Russia. Grazie all'alto prezzo dell'energia, una ritrovata stabilità politica (anche se a danno di alcune libertà civili), e all'indubbia popolarità dell'ex presidente e ora primo ministro Vladimir Putin, la Russia ha ritrovato una capacità d'iniziativa su un ampio spettro di questioni: l'assetto politico e di sicurezza dell'Europa post-Guerra fredda, la lotta al terrorismo internazionale e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, la politica energetica. A partire dagli ultimi anni della presidenza Putin, la politica estera russa si è sviluppata lungo una linea di acceso, quando non aggressivo, nazionalismo. Putin e il suo entourage – di cui fa parte anche l'attuale presidente Dimitri Medvedev – sono persuasi che sia nell'interesse nazionale russo contenere, e anzi invertire, l'espansione dell'influenza americana (ed in misura minore europea) nell'area ex sovietica. Mosca non ha esitato a contrapporsi duramente agli Stati Uniti e ai loro alleati su diverse questioni di sicurezza europea e internazionale, come l'ulteriore espansione ad est della Nato, l'estensione all'Europa orientale dello scudo missilistico americano, e il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo. Per difendere quelli che considera vitali interessi nazionali, il Cremlino ha dimostrato di essere pronto anche all'uso della forza, come testimonia l'invasione della Georgia dello scorso agosto.

Il secondo ordine di ragioni che ha reso problematici i rapporti con la Russia è l'incapacità di europei e americani di definire una strategia comune nei confronti di Mosca. Gli Stati Uniti oscillano tra l'opportunità di garantirsi la cooperazione dei russi su questioni come il terrorismo e la proliferazione nucleare e la tendenza ad espandere la loro influenza nello spazio euro-asiatico promuovendo l'integrazione delle repubbliche ex sovietiche nella comunità euro-atlantica. Gli europei, che scontano una pesante dipendenza dalle forniture energetiche russe, sono divisi: alcuni paesi – la maggior parte degli ex satelliti dell'Urss e, con diverse sfumature, la Gran Bretagna e alcuni paesi nordici – sono per una linea più intransigente, quasi di contenimento, nei confronti della Russia; altri – Germania, Francia, Italia, Spagna e altri stati dell'Europa occidentale – ritengono di vitale interesse sia a livello nazionale sia a livello Ue stabilire con Mosca un rapporto di cooperazione e dialogo. Le divisioni nel campo occidentale offrono alla Russia il vantaggio di poter spesso prendere l'iniziativa, costringendo americani ed europei ad una faticosa ricerca di compromessi interni per reagire alle mosse di Mosca. Non sempre però la Russia ottiene reali vantaggi nel fomentare le divisioni intra-europee e transatlantiche. In alcuni casi, il suo atteggiamento aggressivo ha indotto gli occidentali a privilegiare l'unità rispetto alle differenze, come accaduto sulla vicenda georgiana o sullo scudo missilistico. Resta il fatto che le incertezze di Europa e Stati Uniti sembrano alimentare a Mosca la percezione che sia più conveniente impostare le relazioni con l'Occidente su basi concorrenziali anziché cooperative.

* Riccardo Alcaro è ricercatore presso l'Istituto affari internazionali (Iai) e European Foreign and Security Policy Studies fellow; Valerio Briani è assistente alla ricerca presso lo Iai.

Le difficoltà sopra enunciate si riflettono nelle relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea. Alcune iniziative promosse dagli Stati Uniti negli ultimi dieci anni – l'espansione della Nato all'Europa orientale, la creazione di basi militari in Bulgaria e Romania, e l'installazione di parti del sistema di difesa antimissile in Polonia e Repubblica ceca – hanno contribuito a convincere Mosca che gli Usa vogliano servirsi della Nato per un disegno espansionistico a danno degli interessi russi. Le relazioni tra l'Alleanza atlantica e il Cremlino, a dispetto degli sforzi fatti in passato per realizzare un rapporto stabile di dialogo e cooperazione, attraversano oggi, dopo la crisi georgiana, una fase critica che potrebbe prolungarsi nel tempo sino a compromettere definitivamente le possibilità di una ripresa della cooperazione.

Diverso è il caso dell'Ue. L'Unione è il principale partner commerciale della Russia. A Mosca si guarda all'Europa non tanto in termini di rivalità, quanto di mutua opportunità. Per i russi, anzi, l'Unione è vista in parte come un fattore di moderazione degli 'eccessi' antirussi di alcuni paesi europei, in particolare nell'ex zona di influenza sovietica. I russi tendono a privilegiare i rapporti con i singoli stati europei, soprattutto quelli più grandi come Germania, Francia e Italia (la Gran Bretagna è considerata troppo legata agli Usa), che hanno maggiore interesse a relazioni stabili con Mosca. Uno strumento potente nelle mani di Mosca è la politica energetica. Non tanto però, come comunemente si crede, come arma di ricatto (altrimenti non si spiega come paesi che dipendono massicciamente dalle forniture russe, come i baltici o la Polonia, siano spesso i più critici nei confronti del Cremlino), quanto come leva per sviluppare con i singoli paesi europei cooperazioni privilegiate su base bilaterale. Importanti compagnie nazionali tedesche e italiane, per esempio, hanno stretto accordi con il gigante del gas russo, Gazprom, per lo sviluppo di progetti che molti considerano in concorrenza con altri promossi in sede Ue.

In conclusione, il futuro delle relazioni della Russia con americani ed europei è incerto. Esistono numerosi elementi di attrito che fanno temere un ulteriore peggioramento. Tra questi, il maggiore è il ruolo della Nato. D'altra parte, nessuno dei protagonisti – né gli Usa, né l'Ue e i suoi membri, né la stessa Russia – ha un reale interesse a che la situazione degeneri. Questa volontà politica ad evitare una rottura, condivisa da americani, europei e russi, è la maggiore garanzia contro i rischi di una nuova contrapposizione strategico-militare sulla falsariga della Guerra fredda. Tuttavia, al momento non sembrano esservi prospettive immediate di risoluzione delle principali questioni all'origine dell'inasprimento dei rapporti. È probabile che la strada per un allentamento delle tensioni passi, per gli Usa e i loro alleati europei, per un aperto riconoscimento del ruolo internazionale della Russia e per una maggiore attenzione ai suoi dichiarati interessi di sicurezza nazionale. Un'intesa transatlantica su questo potrebbe tradursi in una maggiore capacità di influire sul comportamento internazionale della Russia. La definizione di un approccio comune è infatti la più solida garanzia per Europa e Stati Uniti di far valere le proprie priorità rispetto a Mosca, la cui capacità d'iniziativa in Europa dipende più dalle divisioni in campo occidentale che dall'uso che è in grado di fare delle sue risorse (politiche, militari, economiche) interne.

Indice

Introduzione

1. Le relazioni Nato-Russia
 - 1.1. Evoluzione dei rapporti Nato-Russia
 - 1.2. Principali fonti di attrito tra Nato e Russia
2. Le relazioni Ue-Russia
 - 2.1. Evoluzione dei rapporti Ue-Russia
 - 2.2. Principali fonti di attrito tra Ue e Russia

Conclusione

Appendice

- A. Il Trattato sulle armi convenzionali in Europa (Trattato Cfe)
- B. Il partenariato Ue-Russia
 - B.a. L'Accordo di partenariato e cooperazione
 - B.b. I quattro spazi comuni

Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea

d Riccardo Alcaro e Valerio Briani

Introduzione

Il presente lavoro offre una panoramica sulle relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea. Il primo paragrafo si concentra sul rapporto Nato-Russia, mentre il secondo è dedicato al più complesso e articolato partenariato tra la Russia e l'Ue. In entrambi i casi si ripercorrono le principali vicende che hanno caratterizzato il rapporto e si mettono in luce i principali punti d'attrito. Segue una breve conclusione critica.

1. Le relazioni Nato-Russia

1.1. Evoluzione dei rapporti Nato-Russia

Relazioni formali fra l'Alleanza atlantica e la Russia furono stabilite per la prima volta nel dicembre del 1991, quando venne istituito il Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Cooperation Council*, Nacc) con lo scopo di sviluppare un dialogo fra gli ex avversari della Guerra fredda. Il Nacc, foro multilaterale di dialogo politico, comprendeva tutti i paesi alleati e quelli della neonata Comunità degli stati indipendenti (Csi), ai quali presto si aggiunsero Albania e Georgia.

Nel 1994 la Russia aderì al Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, Pfp), programma di cooperazione bilaterale che la Nato stabilisce con paesi partner allo scopo di rafforzare le relazioni reciproche e stimolare la collaborazione nel campo della sicurezza. Due anni dopo truppe russe parteciparono alla missione Nato di *peacekeeping* in Bosnia Erzegovina, Sfor.

Nel 1997 la relazione Nato-Russia fece un salto di qualità con l'approvazione dell'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza (*Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*). L'atto poneva le basi per una più stabile relazione formale tra l'Alleanza e la Russia, istituendo fra l'altro un Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council*, Pjc). Il Pjc doveva essere un organo di consultazione e, in tutti i casi possibili, un foro in grado di lanciare iniziative comuni sulle questioni di sicurezza. Il Consiglio non fu all'altezza delle aspettative. La persistente sfiducia reciproca fra le due parti ne ostacolò il funzionamento, mentre il formato bilaterale Nato+1 scelto per le discussioni (ironicamente definito dai russi "Nato contro uno") rallentava notevolmente il processo¹.

Nel 1999 la Russia decise di sospendere la partecipazione al Pjc per protesta contro i bombardamenti Nato in Jugoslavia, non autorizzati dal Consiglio di sicurezza dell'Onu. Nonostante la crisi determinata dalla guerra, la Russia partecipò comunque alla missione di *peacekeeping* a guida Nato Kfor inviata in Kosovo alla fine del conflitto. L'anno successivo venne anche ripresa la cooperazione in sede Pjc.

¹ Peter Trenin-Straussov, *The NATO.Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: anatomy of a failure*, Berlin Information Center for Transatlantic Security, luglio 1999.

Gli attentati dell'11 settembre 2001 e la minaccia del terrorismo internazionale spinsero la Russia e i paesi occidentali a rafforzare i propri legami in funzione antiterrorismo. Mosca, oltre a condividere con gli alleati informazioni di intelligence, concesse alla Nato l'accesso al proprio spazio aereo durante la campagna in Afghanistan.

Al vertice Nato-Russia di Pratica di Mare del 2002 venne poi istituito quello che è attualmente il principale organo di coordinamento della Nato con Mosca: il **Consiglio Nato-Russia** (*Nato-Russia Council*, Nrc). L'Nrc, che ha rimpiazzato il vecchio Consiglio congiunto, è un organo di consultazione e cooperazione su temi di sicurezza, all'interno del quale possono essere concepite e lanciate iniziative comuni. Le riunioni del Consiglio sono a 27 membri (l'Nrc ha quindi superato il formato Nato+1 che aveva rallentato i lavori in sede Pjc).

Le aree di azione comune del Consiglio Nato-Russia sono la lotta al terrorismo, la gestione delle crisi, la cooperazione contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il controllo degli armamenti, la cooperazione militare, ed altre. Nel corso degli anni l'Nrc ha prodotto una serie di iniziative congiunte rilevanti, fra le quali un piano d'azione antiterrorismo ed esercitazioni multinazionali di risposta a catastrofi. Il consiglio ha anche promosso la partecipazione russa a varie iniziative Nato, come l'operazione *Active Endeavour* di pattugliamento del Mediterraneo in funzione antiterroristica.

Il recente **conflitto in Georgia** ha però provocato una grave crisi dei rapporti Nato-Russia, nonché l'interruzione dei lavori del Consiglio. In un vertice straordinario il Consiglio dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Council*, Nac), il principale organo decisionale della Nato, ha deciso la sospensione a tempo indeterminato degli incontri con i rappresentanti russi in seno al Consiglio Nato-Russia. La Russia ha criticato la decisione, ma si è astenuta dal prendere misure di rappresaglia come, per esempio, la sospensione dell'accordo che consente il transito in territorio russo dei trasporti non militari destinati alla missione Nato in Afghanistan.

L'Alleanza ha insistito sul fatto che la guerra non influirà sulle prospettive di adesione della Georgia e dell'Ucraina, cui la Russia è fortemente contraria. Allo scorso vertice Nato di Bucarest, in aprile, i paesi Nato hanno convenuto che Georgia e Ucraina potranno in futuro aderire (il segretario generale della Nato Jaap De Hoop Scheffer ha più volte affermato che non è una questione di 'se' ma di 'quando' ciò avverrà) ma si sono trovati in disaccordo sull'opportunità di offrire alle due ex repubbliche sovietiche il *Membership Action Plan* (Map) – un accordo preparatorio che è generalmente considerato una tappa fondamentale verso l'adesione².

La candidatura di Georgia e Ucraina è fortemente sostenuta dall'amministrazione Bush e da alcuni paesi dell'Europa orientale (come la Polonia). In Europa occidentale tuttavia, ed in particolare in Francia, Germania e Italia, sussistono forti dubbi sull'opportunità di accogliere Georgia e Ucraina nella Nato in questo particolare frangente storico. Si teme che ciò porti a un coinvolgimento diretto dell'Alleanza in conflitti irrisolti, come quelli in Abkhazia e Ossezia del Sud, e possa provocare un ulteriore e più grave peggioramento delle relazioni con la Russia.

² Il *Membership Action Plan* è un programma di assistenza, aggiornato annualmente paese per paese, al processo di riforma delle forze armate e delle istituzioni politiche ed economiche, con il duplice obiettivo di mettere in grado il paese candidato all'adesione di rispettare i requisiti dell'alleanza, dando modo agli alleati di valutarne i progressi. La partecipazione al Map non comporta automaticamente l'adesione, anche se mira ad agevolarla, né comporta la fissazione di una scadenza temporale entro la quale decidere in merito all'adesione del paese interessato.

La questione di Georgia e Ucraina verrà discussa alla ministeriale Nato di dicembre. Tuttavia, non sembra probabile che si arrivi ad un accordo prima che la prossima amministrazione americana si insedi. Durante la campagna presidenziale, il presidente designato Barack Obama si è detto a favore dell'ingresso della Georgia, ma è ancora presto per capire se questa sarà anche la posizione ufficiale dell'amministrazione da lui diretta.

La Nato ha comunque deciso di rafforzare i propri legami con la Georgia istituendo una Commissione Nato-Georgia destinata ad accelerare l'integrazione euro-atlantica del paese.

Cronologia delle relazioni Nato – Russia

1991 La Russia entra nel Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord (Nacc)

1994 La Russia aderisce al Partenariato per la Pace della NATO

1996 Contingente russo partecipa alla missione di *peacekeeping* a guida Nato Sfor, in Bosnia-Erzegovina

1997 Viene siglato l'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza, e istituito il Consiglio permanente congiunto (Pjc)

1999 Sospesa in occasione della guerra in Jugoslavia la partecipazione della Russia al Pjc. Successivamente forze russe di *peacekeeping* collaborano con la Nato in Kosovo

2000 Riprendono gli incontri in seno al Pjc

2001 La Russia concede l'utilizzo del suo spazio aereo alla coalizione internazionale durante la campagna in Afghanistan.

2002 Istituito il Consiglio Nato-Russia (Nrc) in sostituzione del Consiglio permanente congiunto

2004 La Russia offre un contributo all'operazione navale anti-terrorismo della Nato *Active Endeavour*. L'Nrc approva un Piano d'azione comune contro il terrorismo

2005 Il Consiglio Nato-Russia concorda le "Linee-guida politico-militari" per sviluppare l'interoperabilità tra le forze russe e quelle alleate

2006 In occasione della ministeriale di Sofia il Consiglio individua priorità e linee guida per il futuro. La prima fregata russa viene impiegata nel Mediterraneo a supporto di *Active Endeavour*

2008 Nato e Russia firmano un accordo per consentire il transito sul territorio russo di equipaggiamento non militare destinato alla Forza Internazionale di Assistenza alla Sicurezza (Isaf) guidata dalla NATO in Afghanistan.

2.2. Principali fonti di attrito fra Nato e Russia

Anche se i rapporti fra Nato e Russia si sono sviluppati notevolmente nel corso degli ultimi venti anni, rimangono aperte una serie di questioni che sono all'origine di contrasti di non facile soluzione. Non sempre gli alleati sono o sono stati in grado di formare un fronte comune nelle relazioni con Mosca. Spesso le dispute con la Russia hanno avuto un effetto negativo sulla coesione interna della Nato. Alcuni stati, come Germania, Italia e la gran parte di quelli dell'Europa occidentale, tendono ad assumere un atteggiamento più

conciliante nei confronti di Mosca. Altri, soprattutto gli Usa, la Gran Bretagna e gli stati dell'Europa orientale, sono per una linea più dura.

Il **processo di allargamento della Nato verso est** è stato percepito in maniera molto differente nei paesi occidentali e in Russia. Nel 1995 la Nato concluse che l'integrazione dei paesi dell'ex Patto di Varsavia avrebbe contribuito alla stabilità e alla sicurezza nel continente europeo. L'allargamento avrebbe stimolato la transizione dei paesi dell'Est Europa verso la democrazia. L'inclusione di tutti i paesi dell'est in un'unica alleanza avrebbe inoltre disinnescato potenziali tensioni fra di essi. Repubblica ceca, Ungheria e Polonia vennero invitate ad aderire alla Nato al vertice di Madrid del 1997 e diventarono membri nel marzo 1999. Un secondo round di allargamento venne completato nel 2004, quando Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovenia, Slovacchia e Romania entrarono nell'Alleanza.

In Russia l'allargamento è stato percepito come parte di una strategia mirante a portare sotto controllo occidentale una regione che è stata per molto tempo zona di influenza russa. La percezione di un impulso espansionistico, se non di una crescente aggressività della Nato, è stata acuita dall'intervento in Jugoslavia nel 1999, attuato senza un mandato Onu.

Nonostante i forti malumori, la Russia non si è opposta né al primo allargamento (allora era del resto debole politicamente e in preda ad una grave crisi economica) né al secondo. Un discorso diverso va fatto invece riguardo al possibile futuro ingresso nell'Alleanza atlantica di **Ucraina e Georgia**. Mosca ha più volte dichiarato di ritenere una tale eventualità una minaccia diretta alla sua sicurezza nazionale. L'Ucraina ha legami storici, politici ed economici profondi con la Russia ed ospita la flotta russa nel Mar Nero nel porto di Sebastopoli, nella penisola di Crimea. La Georgia si trova in una posizione strategica cruciale, al centro dello snodo nevralgico delle rotte energetiche del Caucaso. Le preoccupazioni del Cremlino si sono acuite dopo le 'rivoluzioni colorate' (quella delle rose in Georgia nel 2003 e quella arancione in Ucraina nel 2004) che hanno portato al governo gruppi fortemente pro-occidentali – e, nel caso del presidente georgiano Saakashvili, fortemente antirussi.

Il recente conflitto nel Caucaso, che ha portato all'amputazione del territorio georgiano delle due province separatiste e filorusse di Abkhazia e Ossezia del Sud, è la più forte testimonianza della determinazione con cui Mosca intende giocare questa partita. Il conflitto ha reso certamente più remota la prospettiva di un'adesione del paese alla Nato. Peraltro, come accennato sopra, all'interno della stessa Nato ci sono pareri discordi sull'opportunità di integrare Tbilisi. Gli europei occidentali (con l'eccezione dei britannici) ritengono che i tempi per l'integrazione atlantica della Georgia (ma anche dell'Ucraina) non siano maturi. Al contrario gli Usa hanno appoggiato risolutamente la candidatura georgiana.

Il caso dell'Ucraina è parzialmente diverso. Anche perché in Ucraina non esiste, come in Georgia, un ampio sostegno popolare all'integrazione atlantica – la popolazione è anzi in maggioranza contraria all'ingresso della Nato. Inoltre, anche nel caso dell'Ucraina si registrano le spaccature all'interno della Nato che ricalcano quelle relative all'adesione della Georgia. La maggior parte dei paesi occidentali (Francia e Germania in testa) sono contrari ad una iniziativa che considerano inutilmente provocatoria nei confronti della Russia, mentre l'amministrazione Bush ha sempre sostenuto con forza la candidatura di Kiev (Obama non si è espresso in merito).

All'inizio del 2007, gli Stati Uniti hanno annunciato l'intenzione di installare in Europa orientale componenti di un **sistema antimissile**: una batteria di missili intercettori Patriot in Polonia ed un sistema radar nella Repubblica ceca. Secondo gli Usa, lo scudo servirà a proteggere i paesi occidentali dal lancio di missili balistici da parte di paesi come l'Iran e la Corea del Nord (che però al momento non sono in grado di colpire l'Europa con missili balistici).

La Russia ha interpretato la decisione come una minaccia al suo deterrente nucleare e un tentativo di modificare a favore degli Usa l'equilibrio strategico in Europa. Lo scudo antimissile è in realtà inadeguato a fronteggiare l'enorme arsenale russo, ma Mosca teme che un futuro sviluppo del progetto possa assicurare agli Usa un effettivo vantaggio.

Il progetto americano ha suscitato forti polemiche transatlantiche. Molti stati, fra i quali la Germania, non hanno gradito che i governi americano, polacco e ceco abbiano discusso l'installazione dello scudo antimissile senza consultarsi preliminarmente con gli alleati in sede Nato o Ue. Inoltre, alcuni membri meridionali dell'Alleanza (Grecia, Bulgaria, Romania e Turchia) non verrebbero coperti dall'ombrello assicurato dal sistema di difesa missilistica, in aperto contrasto con il principio dell'indivisibilità della difesa Nato. Infine, alcuni membri Nato (per lo più in Europa occidentale) nutrivano – e nutrono – forti dubbi sull'opportunità di costruire un sistema di protezione da una minaccia che appare alquanto remota, creando ulteriori tensioni con Mosca.

Le polemiche sono in parte rientrate negli ultimi mesi, anche per la decisione assunta in sede Nato di integrare lo scudo americano con un suo analogo, anche se più piccolo, dispositivo che coprirebbe anche i membri meridionali dell'Alleanza.

In luglio, la Repubblica ceca e gli Stati Uniti hanno firmato l'accordo per il dispiego in territorio ceco dei radar che saranno parte integrante del sistema antimissile. La Polonia ne ha seguito l'esempio subito dopo l'invasione russa della Georgia, chiudendo un lungo e difficile negoziato durato due anni.

Il progetto americano di scudo antimissile ha provocato reazioni molto dure da parte russa. Due giorni dopo la conclusione dell'accordo ceco-americano, la compagnia di stato russa Transneft ha annunciato che, per ragioni tecniche, il volume delle esportazioni di petrolio alla Repubblica ceca verrà ridotto da 500 mila tonnellate mensili a 300 mila. In passato Putin aveva accusato gli occidentali di utilizzare "metodi coloniali" e si è detto pronto a puntare nuovamente missili nucleari su bersagli europei (la stessa minaccia è stata in seguito ripetuta da alti ufficiali delle forze armate russe). Recentissima è la dichiarazione del presidente russo Dimitri Medvedev secondo la quale la Russia schiererà una batteria missilistica nell'enclave russa di Kaliningrad – stretta tra Polonia, Lituania e Mar Baltico – a protezione dallo scudo antimissile Usa.

La Russia spera che la nuova amministrazione democratica sia meno determinata di quella uscente a difendere a tutti i costi il progetto così com'è. I democratici sono storicamente più tiepidi dei repubblicani sulla questione della difesa antimissile, su cui nutrono dubbi circa costi, efficacia, e implicazioni politiche. Obama non si è espresso in merito, ma è improbabile che prenda decisioni che possano apparire come una resa di fronte alle proteste russe. È possibile, anche se niente affatto probabile, che la nuova amministrazione riprenda l'idea – lanciata dallo stesso Putin – di uno sviluppo congiunto dello scudo (un'opzione che raccoglie il consenso di molti alleati europei). Tuttavia l'idea non sembra di facile realizzazione.

La risposta più dura di Putin, quand'era ancora presidente, è stata la decisione nel luglio 2007 di sospendere la partecipazione russa al **Trattato sulle forze convenzionali in Europa** (*Conventional Forces in Europe Treaty*, Cfe). Il trattato Cfe, che è stato firmato nel 1990 dalla Nato e dall'allora Patto di Varsavia, fissa tetti numerici alle forze convenzionali dispiegabili nell'area tra l'Oceano Atlantico e gli Urali. Il trattato prevede un sistema di mutuo monitoraggio dei movimenti di truppe e lo scambio di informazioni. La sospensione del trattato impedisce alla Nato di verificare il rispetto da parte russa dei tetti numerici e dello spostamento di truppe.

Il Cfe è stato rivisto più volte per adeguarlo ai mutamenti seguiti alla disgregazione del blocco sovietico. Al vertice Osce di Istanbul del novembre 1999, le parti contraenti avevano firmato un Accordo di adattamento che fissa tetti agli armamenti su base nazionale e territoriale, e non più per i due blocchi. Nella stessa sede la Russia si era impegnata a ritirare i contingenti militari dispiegati con funzioni di *peacekeeping* all'inizio degli anni Novanta in due regioni secessioniste a maggioranza russa, la Transnistria in Moldavia e l'Abkhazia in Georgia (il cosiddetto "Impegno di Istanbul"). Mosca non ha però mantenuto l'impegno, affermando che un ritiro dei propri contingenti avrebbe potuto riaccendere i conflitti fra le regioni separatiste e i governi moldavo e georgiano. Il mancato ritiro delle truppe russe ha indotto i paesi occidentali a non ratificare la versione adattata del Cfe, che a tutt'oggi è stata ratificata solamente da Russia, Ucraina, Bielorussia e Kazakistan.

Mosca pone tre condizioni principali per la revoca della moratoria sull'attuazione del Cfe: la ratifica della versione aggiornata del trattato da parte dei paesi occidentali; l'adesione al trattato della Slovenia e delle tre repubbliche baltiche; un allentamento dei vincoli ai movimenti di truppe all'interno dei propri confini, in considerazione della situazione nel Caucaso e in Cecenia. Dati i recenti sviluppi in Georgia, è assai improbabile che i contrasti sul trattato Cfe possano essere risolti in un futuro prossimo. Se i rapporti con i paesi occidentali continueranno a peggiorare, Mosca potrebbe anche decidere di ritirarsi definitivamente dall'accordo, il che aumenterebbe il rischio di una nuova corsa agli armamenti.

2. Le relazioni Ue-Russia

2.1. Evoluzione dei rapporti Ue-Russia

I rapporti dell'Unione europea con la Russia sono particolarmente complessi. Per l'Ue la Russia è uno dei principali interlocutori sulle questioni di sicurezza, il maggior fornitore di energia e un partner commerciale di rilievo. L'Ue è a sua volta il principale partner commerciale della Russia, e il suo primo acquirente di energia. Non mancano, però, fattori di frizione.

Nel 1994 l'Ue e la Russia sottoscrissero un Accordo di partenariato e cooperazione (*Partnership and cooperation agreement*, Pca), entrato in vigore nel dicembre 1997. L'accordo, di durata decennale ma automaticamente rinnovabile ogni anno dopo la scadenza, costituisce un quadro di riferimento per lo sviluppo delle relazioni della Russia con l'Ue. Al vertice di San Pietroburgo del marzo 2003, Ue e Russia decisero di rafforzare i propri legami creando quattro spazi di cooperazione comuni nell'ambito del Pca: uno spazio economico; uno spazio di sicurezza, giustizia e libertà; sicurezza esterna; educazione e ricerca. Questo complesso quadro istituzionale non ha però dato i risultati sperati. La Russia non sembra intenzionata ad adeguarsi agli standard europei né nel campo politico né in quello economico.

L'accordo di cooperazione è scaduto nel dicembre 2007 anche se resta in vigore per via della summenzionata clausola di rinnovo automatico. L'Unione e la Russia sono entrambe coscienti che il Pca non è più adeguato a regolare le relazioni bilaterali e hanno concordato di negoziare un nuovo accordo. Nel giugno 2008 hanno perciò avviato negoziati in tal senso. Le trattative sono state però interrotte dagli eventi in Georgia.

In questa occasione, l'Unione europea ha assunto un ruolo di mediazione, nella convinzione che interrompere il dialogo con Mosca fosse controproducente. Ciononostante, l'Ue non ha mancato di criticare Mosca per l'atteggiamento tenuto durante la crisi. Il primo settembre la presidenza francese dell'Ue ha convocato un vertice di emergenza nel quale i paesi europei si sono trovati d'accordo nel giudicare "sproporzionata" l'azione della Russia, hanno espresso grave preoccupazione per il conflitto e condannato il riconoscimento russo dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia del Sud. Il vertice ha anche posto l'accento sul diritto di tutti gli stati europei di determinare liberamente la propria politica estera e le proprie alleanze. Ha deciso infine, come già detto, di rinviare a data da destinarsi i negoziati per il nuovo accordo di partenariato.

Anche se la situazione dovesse sbloccarsi, concludere il nuovo Pca non sarà comunque semplice. L'Ue vuole un accordo dettagliato, che regoli in modo preciso tutti i settori di cooperazione bilaterale con la Russia, in conformità agli standard europei. Mosca preferisce invece un accordo-quadro generico, a cui aggiungere, caso per caso, accordi più specifici su singole questioni. In questo modo eviterebbe, in primo luogo, di vincolare la cooperazione con l'Ue in un settore di reciproco vantaggio (l'energia, per esempio) a quella in aree su cui non ha poi grande interesse a stipulare intese (come il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali), e in secondo luogo di dover allineare la propria legislazione al diritto comunitario. Sotto questo riguardo è esemplare la questione dell'energia. L'Ue vuole che il nuovo trattato contenga garanzie solide circa l'affidabilità delle forniture energetiche dalla Russia. Ciò si traduce nella richiesta che la Russia liberalizzi il settore dell'energia, in particolare rompendo il monopolio sulle esportazioni di Gazprom, il gigante del gas russo, e consenta un maggiore accesso delle compagnie europee al proprio mercato. Un altro tema che sarà probabilmente oggetto di disputa in sede negoziale è quello dei valori comuni. La politica estera europea è basata sui valori di democrazia e diritti umani, ma Mosca è tradizionalmente riluttante ad accettare in questo campo standard che non corrispondono alle sue concezioni politico-istituzionali. È improbabile pertanto che la Russia accetti le richieste europee di conformare agli standard Ue gli articoli del Pca relativi ai diritti umani e democrazia.

2.2. Principali fonti di attrito tra Ue e Russia

La **politica energetica** è uno dei temi più rilevanti nella relazione fra Russia e Unione europea. La Russia è il più grande produttore di gas del mondo e uno dei maggiori esportatori di petrolio. Circa il 30% delle importazioni europee di petrolio e circa il 45% di quelle di gas provengono dalla Russia. Mosca esporta in Europa intorno ai due terzi della produzione di gas naturale.

Durante la presidenza Putin, le industrie energetiche sono tornate quasi interamente sotto controllo statale. Il monopolio di stato Gazprom ha l'esclusiva sull'esportazione di gas naturale in Europa. Per quanto riguarda il settore petrolifero, il governo ha un ruolo importante nella produzione attraverso l'azienda di stato Rosneft (ma esistono anche grandi attori privati come Lukoil) ed esercita il monopolio sulle esportazioni attraverso la

società pubblica Transneft. Ciò consente al governo di utilizzare la leva energetica per accrescere la sua influenza sui paesi importatori.

I membri dell'Unione europea non sono stati in grado di delineare una politica unitaria e coerente sull'energia. Due fattori ostacolano l'emergere di una politica energetica europea comune nei confronti della Russia: il diverso grado di dipendenza dalle forniture russe e la diversa percezione del ruolo Mosca nel sistema di sicurezza europeo. I paesi dell'Europa orientale, ed in particolare le repubbliche baltiche, temono il possibile uso politico delle esportazioni di gas e petrolio da parte di Mosca e spingono perché l'Ue si impegni maggiormente a difendere i loro interessi energetici. In Europa occidentale le cose vengono viste in maniera diversa. Molti tra i grandi stati dell'Europa continentale hanno rafforzato i legami con la Russia anche in campo energetico attraverso accordi bilaterali di lungo periodo, che potrebbero allontanare la prospettiva di una politica energetica comune.

Tra questi accordi spiccano quelli tra Gazprom e alcune aziende tedesche per la costruzione di un gasdotto sotto il Mar Baltico – noto come *Nordstream* – e quello tra la stessa Gazprom e l'Eni per un gasdotto sotto il Mar Nero, *Southstream*. Entrambi hanno provocato polemiche in seno all'Ue. La Polonia ha protestato duramente perché *Nordstream* assicurerebbe alla Germania rifornimenti diretti dalla Russia senza passare – come accade invece ora – per il suolo polacco. *Southstream* è invece considerato in diretta concorrenza con un progetto di gasdotto promosso dalla Commissione europea – chiamato 'Nabucco' – che dovrebbe fornire l'Europa del gas della regione del Caspio attraverso la Turchia, aggirando dunque la Russia.

Esportazioni di gas naturale dalla Russia verso l'Europa

<i>Paese</i>	<i>Esportazioni 2006 (miliardi di piedi cubi all'anno)</i>	<i>Esportazioni 2007 (miliardi di piedi cubi all'anno)</i>	<i>Percentuale del consumo interno 2006</i>
Germania	1300	1378	36%
Turchia	703	827	64%
Italia	756	742	25%
Francia	353	346	20%
Repubblica ceca	261	247	79%
Polonia	272	247	47%
Ungheria	272	226	54%
Slovacchia	240	223	100%
Austria	233	191	74%
Finlandia	173	166	100%
Romania	180	138	28%
Bulgaria	113	120	96%
Grecia	95	113	82%

A complicare le relazioni tra Russia e Unione europea contribuiscono naturalmente le **controversie che periodicamente emergono fra Mosca ed i singoli stati membri dell'Ue**. Gli stati che hanno rapporti più tesi con la Russia sono i paesi baltici, che hanno

dovuto subire per più di mezzo secolo l'esperienza della dominazione russa, Polonia, Repubblica ceca (soprattutto a causa dello scudo missilistico), nonché la Gran Bretagna.

I paesi baltici ospitano significative minoranze russe, il cui trattamento da parte delle autorità locali è stato spesso oggetto di controversie con Mosca. Lo scorso anno la rimozione in Estonia di un monumento ai caduti sovietici della Seconda guerra mondiale ha provocato un'aspra e prolungata polemica, con tanto di scontri di piazza fra polizia e manifestanti di origine russa. L'Estonia ha denunciato un massiccio attacco informatico proveniente dalla Russia a diversi siti web governativi, ma non ha formulato accuse precise al governo di Mosca.

Anche la Polonia sta attraversando un periodo di relazioni difficili con Mosca. Forti tensioni si erano avute durante il periodo di permanenza ai vertici dello stato polacco dei gemelli Kaczynski (il nuovo governo guidato da Donald Tusk ha assunto un atteggiamento più conciliante verso Mosca). Nel 2007 la Polonia aveva posto il veto sull'avvio dei negoziati per il nuovo accordo Ue-Russia, in reazione ad un blocco delle importazioni di carne polacche deciso dalle autorità russe per motivi igienici. Varsavia ha poi deciso di revocare il veto, ma la recente conclusione dell'accordo con gli Stati Uniti per lo schieramento di una batteria di missili Patriot ha di nuovo esacerbato i dissidi russo-polacchi. Un alto ufficiale russo è arrivato a dichiarare che ospitando i missili americani la Polonia ha deciso di diventare un bersaglio dei missili russi. Più recentemente, come già si accennava in precedenza, il presidente Medvedev ha annunciato lo schieramento di missili a corto raggio nell'enclave russa di Kaliningrad, stretta fra Polonia e Lituania, proprio per poter eventualmente neutralizzare l'efficacia delle installazioni antimissilistiche americane.

I rapporti con la Gran Bretagna sono tesi da tempo, a causa dell'asilo concesso da Londra a diversi fuoriusciti incriminati in patria, fra i quali alcuni 'oligarchi' (uomini d'affari che si sono arricchiti enormemente durante la presidenza Eltsin e che non incontrano il favore del Cremlino) ed ex agenti dei servizi di sicurezza. I rapporti russo-britannici sono peggiorati soprattutto dopo l'assassinio a Londra a fine 2006 di Alexandr Litvinenko, un ex spia e dissidente russo che aveva poi preso la cittadinanza britannica. Le autorità britanniche hanno incriminato per il suo omicidio un ex funzionario del servizio segreto russo, poi eletto in parlamento, e ne hanno richiesto l'extradizione. In risposta al rifiuto delle autorità russe (in ossequio, va però sottolineato, ad una specifica disposizione della Costituzione russa che vieta l'extradizione) la Gran Bretagna ha espulso quattro diplomatici russi. Mosca ha reagito con una misura analoga.

Un altro potenziale fattore di tensione fra Ue e Russia è **l'intenzione dell'Ucraina di entrare nell'Unione europea**. L'Ucraina ha rapporti difficili con Mosca da quando la 'rivoluzione arancione' nel 2004 ha portato alla presidenza il filo-occidentale Viktor Yushenko, che vorrebbe portare il suo paese sia nell'Ue sia nella Nato. Mosca, come detto, è fortemente contraria alla seconda eventualità, mentre mantiene un atteggiamento più ambiguo circa le prospettive europee dell'Ucraina. Il problema potrebbe sorgere se l'eventuale apertura dell'Ue all'Ucraina dovesse incidere in senso negativo nei rapporti tra Kiev e Mosca, in particolare per quanto riguarda il rinnovo da parte ucraina dell'autorizzazione a concedere il porto di Sebastopoli, nella penisola di Crimea, come base per la flotta russa nel Mar Nero. L'accordo è in scadenza nel 2017 e Yushenko ha già fatto sapere che non vorrebbe prolungarlo oltre. La Crimea è abitata a maggioranza da russi, tra i quali sono in crescita sentimenti separatisti.

I membri dell'Ue non sono concordi sull'opportunità di offrire all'Ucraina una prospettiva d'adesione. Alcuni paesi (tra i quali Germania, Italia e Belgio) temono le

ricadute negative che l'avvio del processo d'adesione all'Ue dell'Ucraina potrebbe avere sulle relazioni con la Russia. Ci sono inoltre perplessità di carattere più generale sull'opportunità di continuare il processo di allargamento dell'Unione, a prescindere dal paese candidato. Per queste ragioni per ora l'Ue si è limitata a offrire all'Ucraina un accordo di associazione e a riconoscere l'aspirazione europea di Kiev. Il presidente di turno dell'Ue, il presidente francese Nicolas Sarkozy, ha però voluto mandare un segnale a Mosca avvertendo che l'integrità territoriale dell'Ucraina non è negoziabile.

Un ultimo tema che è motivo di contrasti fra i paesi europei e la Russia è lo **stato della democrazia e dei diritti umani in Russia**. Diverse organizzazioni non governative, sia russe che occidentali, lamentano costanti restrizioni della libertà di stampa. I canali televisivi più importanti sono di proprietà del governo o controllati da esso e diverse aziende di mass media non controllate dal governo sono state nazionalizzate. Il numero di giornalisti assassinati o morti in circostanze poco chiare è elevato (più di quaranta dal 1992), ed è diffusa la percezione che il governo non abbia perseguito con sufficiente determinazione questi crimini. Il caso più famoso in Occidente è quello della giornalista Anna Politovskaya, uccisa a Mosca nel 2006, che aveva condotto inchieste apertamente critiche del presidente Putin e della conduzione della guerra in Cecenia. Restrizioni sono lamentate anche dall'opposizione politica al partito del presidente Medvedev e del premier Putin, Russia Unita. L'opposizione denuncia pressioni da parte delle forze di sicurezza e ostracismo da parte dei media controllati dal Cremlino. I governi europei hanno espresso critiche solo ad intermittenza riguardo questi temi, anche se negli ultimi due anni hanno spesso assunto un atteggiamento più duro parallelamente all'intensificarsi delle critiche da parte dell'opinione pubblica occidentale. Il governo russo, che gode comunque di un notevole e genuino appoggio popolare, ha sempre respinto le critiche provenienti dall'estero come un tentativo di screditare l'immagine della Russia.

Conclusioni

Il futuro delle relazioni della Russia con americani ed europei è incerto. Esistono numerosi elementi di attrito che fanno temere un ulteriore peggioramento. Tra questi, il maggiore è il ruolo della Nato. L'allargamento della comunità euro-atlantica è considerato da Mosca come una minaccia per la propria influenza nel 'vicino estero'. La Russia è fermamente contraria all'integrazione euro-atlantica di Ucraina e Georgia. Il recente conflitto nel Caucaso ha ulteriormente aggravato questa contrapposizione. L'intervento russo in Georgia ha spinto l'Alleanza atlantica a sospendere le attività del Consiglio Nato-Russia, il principale foro di cooperazione fra Nato e Russia. Un altro fondamentale punto di frizione è il piano americano per lo schieramento di un sistema antimissile in Polonia e Repubblica ceca, a cui la Russia ha reagito con la sospensione della sua partecipazione al Trattato sulle forze convenzionali in Europa e prospettando lo schieramento di missili nell'enclave di Kaliningrad. C'è il rischio concreto che il rapporto di cooperazione fra la Nato e la Russia, su cui i paesi occidentali hanno molto puntato, sia definitivamente compromesso.

I rapporti con l'Unione europea sono meno conflittuali, anche perché Mosca ritiene che alcune politiche di cooperazione dell'Ue offrano opportunità importanti per promuovere i suoi interessi. Non mancano tuttavia temi sui quali possono nascere dissidi anche seri. Il più importante è certamente l'uso politico da parte di Mosca delle proprie risorse energetiche, all'origine di numerose e irrisolte tensioni intra-europee. Anche lo stato dei diritti civili e delle libertà in Russia è un costante motivo di preoccupazione per europei ed americani, le cui proteste restano però ignorate. Diversi paesi europei hanno poi controversie bilaterali irrisolte con la Russia (in particolare i paesi baltici, la Polonia e la

Gran Bretagna). Tra europei e russi si è però ormai creata una sorta di interdipendenza dovuta agli intensi scambi commerciali, non solo in campo energetico.

È impossibile negare le difficoltà in cui versano oggi le relazioni tra la Russia e l'Occidente. È importante tuttavia sottolineare come nessuno degli attori coinvolti – gli Usa, l'Ue e i suoi membri, e la stessa Russia – abbia un reale interesse ad una rottura dei rapporti. Il ruolo della Nato è certamente il fattore di maggiore tensione tra Mosca e Washington, ma in altri campi qui non considerati – come la lotta al terrorismo e alla proliferazione di armi di distruzione di massa, o la risoluzione di importanti contese internazionali come le crisi nucleari con Iran e Corea del Nord – gli antichi nemici della Guerra fredda continuano a cooperare (sebbene in misura variabile e con esiti non sempre positivi). Entrambi hanno interesse che questi legami di cooperazione non siano interrotti. Per quanto riguarda gli europei, l'interdipendenza energetica è di gran lunga il fattore principale che gioca contro un ulteriore inasprimento dei rapporti, ma non è il solo. L'Ue più degli Usa considera la Russia un interlocutore da trattare in modo paritario e ha un grande interesse a che le relazioni con Mosca migliorino e anzi si allarghino a nuove settori di interesse comune .

In ultima analisi, la migliore garanzia per un riavvicinamento pragmatico tra Russia e Occidente è che fra i membri dell'Ue e fra europei e americani si trovi una più coerente linea comune su come gestire le relazioni con Mosca e affrontare i contenziosi aperti. Questo implica con ogni probabilità una maggiore attenzione agli interessi di sicurezza russi e qualche inevitabile concessione alle richieste di Mosca. Il Cremlino non ha tuttavia risorse sufficienti per opporsi con successo ad un fronte transatlantico sufficientemente unito. Finché potrà giocare sulle divisioni in campo occidentale sarà in grado di mantenere l'iniziativa su una serie di questioni. Ma se quelle divisioni dovessero essere superate sulla base di una linea che sappia coniugare apertura e fermezza, dovrebbe per forza di cose mostrarsi più disponibile al compromesso e alla cooperazione.

Appendici

A. Il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (Trattato Cfe)

Firma – Il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, noto comunemente come ‘trattato Cfe’) è stato concluso a Parigi nel 1990 dai membri della Nato e dal Patto di Varsavia.

Durata – Il trattato è in vigore dal 7 luglio 1992 e ha durata illimitata.

Area – Il trattato Cfe si applica all’area geografica che si estende dall’Atlantico ai Monti Urali (l’area è nota pertanto come ‘Attu’, *Atlantic-to-the-Urals*).

Membership – La *membership* originaria comprendeva:

- gli allora 16 membri della Nato: Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Turchia;
- gli allora sei membri del Patto di Varsavia: Bulgaria, Cecoslovacchia, Polonia, Romania, Ungheria, Unione Sovietica.

Nel 1991 l’Unione Sovietica si dissolse e il Patto di Varsavia cessò di esistere. La Cecoslovacchia si estinse dando vita alla Repubblica ceca e alla Slovacchia.

La *membership* originaria fu così modificata:

- Repubblica ceca e Slovacchia in luogo della Cecoslovacchia;
- Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Kazakistan, Moldavia, Russia e Ucraina in luogo dell’Urss.

Restano fuori del trattato Cfe: Estonia, Lettonia, Lituania (ex repubbliche dell’Urss) e Slovenia (ex repubblica della Jugoslavia), indipendenti dal 1991 e membri della Nato dal 2004.

Obiettivi e contenuti – Il trattato Cfe è stato concluso con l’obiettivo di bilanciare le forze convenzionali schierate in Europa dai due blocchi.

Il trattato obbliga i due blocchi a rispettare *tetti numerici imposti ai sistemi d’arma convenzionali* impiegabili in attacchi a sorpresa o in grado di dare inizio ad offensive su larga scala.

I tetti collettivi imposti ai due blocchi sono i seguenti:

- 20.000 carri armati (di cui 16.500 in servizio attivo);
- 20.000 pezzi d’artiglieria (di cui 17.000 in servizio attivo);
- 30.000 veicoli corazzati da combattimento (di cui 27.300 in servizio attivo);
- 6.800 mezzi aerei da combattimento;
- 2.000 elicotteri d’attacco.

I sistemi d’arma non in servizio attivo devono essere stoccati in depositi permanenti appositamente designati all’uso.

Il trattato impone anche la regola generale che nessun singolo stato schieri più di un terzo del totale dei sistemi d’arma convenzionali (la c.d. *sufficiency rule*).

Il trattato ha stabilito che i sistemi d’arma convenzionali in eccesso rispetto ai tetti stabiliti venissero distrutti o convertiti ad usi non militari.

Il trattato impone ai suoi membri di *scambiarsi informazioni e permettere ispezioni in loco* allo scopo di verificare il rispetto dei tetti e la distruzione del materiale in eccesso. I sistemi d'arma convenzionali (inclusi i mezzi aerei) basati in mare sono esclusi dalle disposizioni del trattato Cfe.

Il trattato *vieta la concentrazione di forze in alcune zone* (i c.d. *Flank agreements*).

Il trattato ha creato un Gruppo unificato di consultazione, basato a Vienna, che si occupa di tutte le questioni relative all'adempimento dei termini del trattato medesimo.

Aggiornamento – In occasione del vertice Osce di Istanbul del 1999 i membri del Cfe hanno proceduto alla revisione del trattato di modo da adattarlo ai mutamenti geopolitici intervenuti dopo la scomparsa dell'Urss e del Patto di Varsavia e l'allargamento della Nato a molti paesi dell'Europa orientale.

Il trattato rivisto ha ri-calibrato i tetti numerici su base nazionale e territoriale e non per blocco di stati.

Il trattato rivisto è stato ratificato solo da Bielorussia, Kazakistan, Russia e Ucraina.

I paesi Nato rifiutano di ratificare il trattato Cfe aggiornato fino a quando la Russia non avrà ottemperato agli impegni presi al vertice di Istanbul di ritirare le proprie truppe dalla Moldavia e rinegoziare la presenza delle proprie forze armate in Georgia.

La Russia ritiene artificiale la condizione posta dalla Nato, sostenendo di aver proceduto a ri-negoziare con il governo georgiano la presenza di basi militare russe in Georgia nel novembre 1999 e negando di essersi esplicitamente impegnata a ritirare le proprie truppe dalla Transnistria, in Moldavia orientale.

La sospensione decisa dalla Russia – Il 14 luglio 2007 la Russia ha notificato alle altre parti del trattato Cfe la sospensione dell'applicazione delle disposizioni del trattato. Il provvedimento è esecutivo dalla metà di dicembre 2008.

Le ragioni ufficiali per la sospensione sono le seguenti:

- la Russia considera il vincolo tra ratifica della versione aggiornata del Cfe da parte della Nato e il ritiro delle truppe russe dal territorio di Georgia e Moldavia non pertinente;
- la Russia richiede che le tre repubbliche baltiche, parti dell'Urss al tempo della conclusione del trattato ma ora repubbliche indipendenti e membri della Nato, si impegnino formalmente ad aderire al Cfe (potranno farlo, secondo le clausole del Cfe, solo dopo che il trattato aggiornato sarà entrato in vigore);
- la Russia ritiene che l'allargamento della Nato abbia portato le dotazioni di sistemi d'arma convenzionali della Nato oltre i limiti imposti dal Cfe e chiede un adeguamento conseguente;
- la Russia ritiene che la creazione di basi militari americane in Bulgaria e Romania, che stando agli accordi tra i governi rumeno e bulgaro con quello americano potrebbero diventare permanenti, sia in contrasto con i termini del trattato;
- la Russia richiede la rimozione dei vincoli al concentramento di truppe nel Caucaso del Nord come compensazione all'allargamento della Nato (nonché in ragione della difficile situazione militare della regione);
- sebbene non ufficialmente, lo stesso presidente Putin ha stabilito una relazione tra la moratoria sull'osservanza del Cfe e i piani americani di installare parti di un sistema di difesa anti-missili balistici in Polonia e Repubblica ceca.

In conseguenza della sospensione, la Russia sarà esente dall'obbligo di consentire ai membri della Nato di condurre ispezioni in loco per la verifica del rispetto dei limiti imposti dal Cfe, che del resto non sarà tenuta a rispettare per la durata della moratoria.

B. Il partenariato Ue-Russia

B.a. L'Accordo di partenariato e cooperazione

L'Accordo di partenariato e cooperazione (*Partnership and cooperation agreement, Pca*) è la base legale dei rapporti bilaterali tra l'Unione europea e la Russia.

È in vigore dal 1° dicembre 2007 per una durata di dieci anni. Il termine è scaduto lo scorso anno, ma una disposizione ne consente il rinnovo automatico per la durata di un anno.

Il Pca copre un'ampia gamma di aree di cooperazione:

- dialogo politico – il Pca ha istituito il vertice semestrale Ue-Russia, nonché un Consiglio di partenariato permanente a livello ministeriale (ministri degli esteri, degli interni, di giustizia, e dell'energia), che però non si è più riunito dal 2004 a causa di rimostranze da parte russa;
- commercio e relazioni economiche e finanziarie – il Pca facilita gli scambi di beni e servizi e gli investimenti e cooperazione finanziaria, in vista della creazione di un'area di libero scambio euro-russa;
- scienza e tecnologia;
- istruzione e formazione;
- cooperazione energetica, nucleare e spaziale;
- ambiente;
- trasporti;
- scambi culturali;
- prevenzione di attività illecite.

In reazione alla guerra in Georgia, l'Unione europea ha rimandato a data da destinarsi l'apertura del negoziato sul nuovo accordo bilaterale – l'Accordo di partenariato strategico.

L'opportunità di aggiornare la base legale dei legami tra Ue e Russia in modo da rispecchiare i grandi mutamenti intervenuti tra la metà degli anni Novanta e oggi è stata a lungo oggetto di dibattito. Bloccato da dispute bilaterali tra la Russia e alcuni stati Ue (in particolare il bando, poi revocato, sull'importazione in Russia della carne polacca), il negoziato era stato lanciato formalmente durante il vertice Ue-Russia di giugno 2008.

B.b. I quattro spazi comuni

Al vertice di San Pietroburgo del maggio 2003 Russia ed Unione europea hanno concordato di rafforzare la cooperazione in quattro grandi aree di cooperazione, i c.d. 'quattro spazi comuni'. Essi sono:

- lo *spazio economico comune* – l'obiettivo è integrare i mercati russo ed europeo facilitando il commercio di beni e servizi e gli investimenti.
- Lo *spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia* – l'obiettivo è facilitare la circolazione delle persone (sotto quest'ombrello sono stati negoziati accordi bilaterali sulla concessione dei visti e sulla riammissione dei cittadini nel loro paese d'origine); incoraggiare la cooperazione tra l'Agenzia europea per le frontiere (Frontex) e il suo equivalente russo; rafforzare la cooperazione in materia di antiterrorismo, lotta alla criminalità organizzata, riciclaggio di denaro sporco, traffici di esseri umani, traffici di droga, e altri crimini di tipo transnazionale; incoraggiare la cooperazione giudiziaria.
- Lo *spazio comune di sicurezza esterna* – l'obiettivo è rafforzare il multilateralismo e il ruolo delle Nazioni Unite, specialmente in relazione ad alcune priorità condivise:

terrorismo internazionale; proliferazione di armi di distruzione di massa; gestione delle crisi; protezione civile.

- *Lo spazio comune per la ricerca, l'istruzione e la cultura* – l'obiettivo è promuovere iniziative di scambio, programmi di visita e progetti di ricerca comuni.

«Contributi di ricerca» curati dallo Iai per il Servizio Affari Internazionali e il Servizio Studi del Senato della Repubblica

Riccardo Alcaro e Valerio Briani, *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, novembre 2008.

Riccardo Alcaro, Filippo Chiesa, Stefano Silvestri, *Strategie di sicurezza e modelli di difesa a confronto: i casi di Gran Bretagna, Francia e Germania*, agosto 2008.

Valerio Briani, *Bosnia-Erzegovina: progressi lenti e difficili sulla strada per l'integrazione nell'Ue*, luglio 2008.

Alessandro Marrone, *La politica estera Usa dopo il cambio di presidenza: Obama e McCain a confronto*, giugno 2008.

Federico Niglia e Nicoletta Pirozzi, *Il G8: un forum di governance globale?*, maggio 2008.

Valerio Briani, *La Serbia tra spinte nazionalistiche e aspirazioni europee*, aprile 2008.

Natalino Ronzitti, *Il diritto applicabile alle forze armate italiane all'estero: problemi e prospettive*, marzo 2008.

Alessandro Marrone, *La Nato verso il vertice di Bucarest*, febbraio 2008.

Roberto Aliboni, *L'iniziativa dell'Unione del Mediterraneo aspetti politici*, gennaio 2008.

Nicola Casarini, *La politica cinese nel mondo e in Asia centrale. Implicazioni per l'Occidente*, gennaio 2008.

Riccardo Alcaro, Alessandro Marrone, Alessia Messina, *Il conflitto in Iraq. Prospettive da Washington*, dicembre 2007.

Micheles Nones e Lucia Marta, *Il processo di integrazione del mercato della difesa europeo e le sue implicazioni per l'Italia*, novembre 2007.

Michele Comelli, *Il Trattato di riforma e la politica estera e di sicurezza europea: che cosa cambia?*, ottobre 2007.

Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti. Sviluppi recenti e scenari futuri*, settembre 2007.

Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Christian Mirabella, *Europa e America di fronte alla sfida del riscaldamento climatico*, luglio 2007.

Costantino Pischedda, *Lo stato delle relazioni economiche tra Usa ed Ue e le prospettive di un 'mercato unico transatlantico'*, giugno 2007.

Natalino Ronzitti, *Le basi americane in Italia. Problemi aperti*, giugno 2007.

Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, maggio 2007.

Riccardo Alcaro, *Il regime di non-proliferazione nucleare. Obiettivi, struttura e fattori di rischio*, marzo 2007.

Valerio Briani, *I Balcani occidentali tra opportunità e rischi*, dicembre 2006.

Paolo Guerrieri, *Le prospettive del regime commerciale multilaterale dopo la sospensione del Doha Round*, novembre 2006.

Emiliano Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, novembre 2006.

Ettore Greco, *Le elezioni di metà mandato (mid-term) negli Usa*, novembre 2006.

Roberto Aliboni, *Il futuro del Medio Oriente dopo il conflitto in Libano*, ottobre 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Presupposti e condizioni per una soluzione diplomatica*, settembre 2006.

Gianni Bonvicini, Riccardo Alcaro, Michele Comelli, *Lo stato del dibattito sul Trattato costituzionale dell'Unione europea*, luglio 2006.

Riccardo Alcaro, *Le missioni Pesd. Operazioni, strutture, capacità*, giugno 2006.

Arianna Checchi, *La sicurezza energetica nell'area atlantica. Europa e Stati Uniti a confronto*, maggio 2006

Natalino Ronzitti, *Le operazioni multilaterali all'estero a partecipazione italiana. Profili giuridici*, maggio 2006.

Riccardo Alcaro, *L'assistenza europea e americana all'Autorità nazionale palestinese. Stato attuale e prospettive future dopo la vittoria elettorale di Hamas*, aprile 2006.

Riccardo Alcaro, *Il contenzioso sul programma nucleare iraniano. Origini, stato attuale, prospettive*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *L'ascesa della Cina e gli equilibri strategici nel Pacifico occidentale*, gennaio 2006.

Paolo Guerrieri, *La conferenza ministeriale di Hong Kong. Tavoli negoziali e problemi aperti*, dicembre 2005.

Natalino Ronzitti e Raffaello Matarazzo, *Il vertice mondiale di New York e la riforma delle Nazioni Unite*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, *Il futuro del Kosovo*, ottobre 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *La riforma delle Nazioni Unite*, settembre 2005.

Jean-Pierre Cassarino, *I negoziati relativi alla riammissione nell'ambito del Processo di Barcellona*, settembre 2005.

Laura Pasquero, *Il futuro dell'Osce*, giugno 2005.

Riccardo Alcaro, Michele Comelli, Raffaello Matarazzo, *L'ascesa della Cina tra Stati Uniti ed Europa*, maggio 2005.

Roberto Aliboni, *La Nato e il Grande Medio Oriente*, aprile 2005.

Daniela Sicurelli, *Multilateralismo e unilateralismo nelle politiche ambientali dell'Ue e degli Usa*, marzo 2006.

Riccardo Alcaro, *La lotta al terrorismo dopo l'11 settembre. Principali iniziative degli Usa e dell'Ue e prospettive per la cooperazione transatlantica*, gennaio 2005.

Ettore Greco, *La riforma della politica estera dell'Unione europea. Implicazioni per i rapporti transatlantici*, dicembre 2004.

Natalino Ronzitti, *La giustizia penale internazionale nei rapporti transatlantici*, novembre 2004.

Michele Comelli, Federica Di Camillo, Giovanni Gasparini, *Prospettive della Politica europea di sicurezza e difesa e implicazioni per la cooperazione transatlantica. Le missioni e l'Agenzia europea per la difesa*, ottobre 2004.

Michele Nones, Giovanni Gasparini, Federica Di Camillo, *L'industria della difesa nel rapporto transatlantico*, agosto-settembre 2004.

Ettore Greco, *Ruolo e riforma dell'Onu. Posizioni in America ed Europa*, luglio 2004.

Roberto Aliboni, *Il dibattito transatlantico su Medio Oriente e Nord Africa*, giugno 2004.