



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

PAPER  
POLICY

Italiano/Italian

# I LIMITI DELL'ALLARGAMENTO: POTERE EUROPEO E RUSSO A CONFRONTO CON LA TORMENTATA SITUAZIONE DEI PAESI CONFINANTI

## SINTESI

Nicu Popescu e Andrew Wilson

THE LIMITS OF ENLARGEMENT-LITE:  
EUROPEAN AND RUSSIAN POWER IN  
THE TROUBLED NEIGHBOURHOOD

Nicu Popescu & Andrew Wilson  
POLICY REPORT



EUROPEAN  
COUNCIL  
ON FOREIGN  
RELATIONS  
ecfr.eu

I sei paesi confinanti a oriente con l'Unione Europea (Bielorussia, Ucraina, Moldavia, Georgia, Armenia e Azerbaijan) stanno attraversando la peggiore crisi economica e politica dai tempi della loro indipendenza nel 1991. Nel corso dell'ultimo anno, la guerra in Georgia, la crisi del gas ucraino e le tristi vicende del parlamento moldavo hanno dominato le prime pagine dei quotidiani europei. Dietro i titoli di giornale, la storia si mostra ugualmente scoraggiante: la politica in quest'area<sup>1</sup> è una miscela tossica di autoritarismo e democrazia in stallo, con continue tensioni secessioniste che rievocano paure di conflitti violenti, cui si aggiunge la crisi economica che sta sconvolgendo la regione.

Le implicazioni per l'UE sono profonde. Nuove ostilità o l'ulteriore aggravarsi della crisi economica potrebbero portare a un aumento dei flussi migratori verso gli stati membri. Varie banche degli stati membri occidentali sono esposte alle economie implodenti dell'est. Al di là di questi pericoli immediati tuttavia, sta emergendo una lotta tra UE e Russia sulle regole politiche da adottare per governare l'area. Dalla rivoluzione arancione ucraina del 2004, la Russia ha lavorato instancabilmente per allargare ai paesi della regione la propria sfera di influenza mentre l'UE ha continuato a perseguire una strategia tecnocratica che definiremmo di "allargamento" offrendo agli stati confinanti la prospettiva di un eventuale allineamento politico ed economico con l'UE, pur scoraggiando ogni speranza di ingresso nell'Unione.

L'ultima iterazione della strategia europea è chiamata "Eastern Partnership" (EaP), evoluzione dell'ENP (European Neighbourhood Policy) della UE2, ma il summit di lancio dell'EaP tenutosi a Praga il 7 maggio 2009 è servito solo a evidenziare i problemi con l'approccio europeo. Angela Merkel è stata l'unico leader dei principali stati dell'Unione a scomodarsi a partecipare, evidenziando le divisioni interne all'UE rispetto all'importanza della regione e confermando i sospetti che l'UE abbia altre priorità. Nella dichiarazione finale del summit gli stati confinanti sono passati dalla definizione di "paesi europei" – dicitura che si temeva potesse incoraggiare speranze di ingresso nell'Unione – a quella di "paesi partner". Germania e Francia sono riuscite ad alleggerire i termini della liberalizzazione dei visti, questione fondamentale per gli stati confinanti.

### Paesi piegati dalla crisi

I paesi confinanti a est con l'Unione sono afflitti da tre diversi tipi di crisi. La prima è la **crisi di uno stato debole**: la corruzione è endemica nella regione e molti governi dell'area devono competere con le regioni secessioniste che non accettano la loro autorità. La seconda crisi riguarda il **tentativo della Russia di ricostruire la propria sfera di influenza** e di minare la sovranità degli stati orientali. Infine abbiamo i danni causati dalla crisi **economica globale** che pone reali rischi di crollo delle economie, se non addirittura degli stati dell'area.

Le risposte dell'UE alle diverse crisi della regione si sono dimostrate assolutamente lente e inefficaci. Quando è scoppiata la guerra in Georgia nell'agosto del 2008, le istituzioni europee si sono poste in posizione totalmente arretrata e la Commissione Europea si è trovata impreparata. A gennaio 2009, durante la crisi del gas, l'UE inizialmente non ha preso alcuna iniziativa giustificando la propria posizione con il fatto che la controversia tra Ucraina e Russia era di tipo "commerciale". I disaccordi tra gli stati membri sono un problema costante: alcuni paesi come l'Italia hanno accusato il Presidente georgiano Mikheil Saakashvili di aver provocato la Russia trascinandola in guerra lo scorso agosto mentre altri, come la Polonia, hanno attribuito le responsabilità al Cremlino. Un altro errore è stata la tendenza insulare dell'UE ad adottare un approccio indifferenziato agendo da Bruxelles invece di rispondere alla situazione sul campo.

Non sorprende quindi che gli stati confinanti adottino un approccio opportunistico "à la carte" rispetto all'impegno dell'UE, considerando il proprio rapporto con l'Unione non come una risorsa per riformare i propri stati, bensì come uno strumento per ampliare la propria libertà di azione. Non hanno fretta di intraprendere un processo democratico ma approfitteranno di ogni aiuto economico o politico che sarà loro offerto.

### UE e Russia: *soft power* a confronto

L'UE rappresenta una soluzione allettante per i paesi orientali confinanti. Sia i cittadini che le élite la preferiscono alla Russia come destinazione di studio, lavoro o vacanza. Tuttavia, mentre l'Europa è stata ben contenta di occupare una posizione arretrata affidandosi al "magnetismo" del proprio modello, la Russia ha lavorato silenziosamente per aumentare la propria attrattiva sulla regione e, in particolare, ha appreso il potere degli incentivi. Mentre l'UE ostacola i governi della regione con la propria burocrazia, la Russia offre vantaggi diretti come la possibilità di entrare nel proprio paese senza necessità di visto e la fornitura di energia a basso costo. I cittadini di questi paesi iniziano a rendersene conto: la Moldavia è attualmente l'unico paese della regione in cui un'ampia maggioranza della popolazione è a favore di una maggiore integrazione nell'Unione Europea.

- Il sogno di **entrare nell'Unione Europea** resta forte in molti paesi dell'ex Unione Sovietica, ma l'UE passa più tempo a scoraggiare tale ipotesi che a rafforzare l'identità europea condivisa con i propri vicini. Nel frattempo la Russia utilizza costantemente la retorica della fratellanza e si concentra su progetti multilaterali regionali che offrono vantaggi concreti agli stati coinvolti.
- Le **politiche economiche** dell'Unione portano a una conseguenza: **tutti** i paesi citati, tranne la Bielorussia, commerciano più con l'Unione che con la Russia e l'Europa vanta un surplus commerciale con cinque dei sei paesi (l'unica eccezione è rappresentata dall'Azerbaijan, grande esportatore di energia). Tuttavia è la Russia che, utilizzando il proprio potere economico, ha ottenuto un'influenza politica sull'area. La Russia concentra i propri investimenti in settori strategici come quello delle infrastrutture e dell'energia: i paesi possono fare a meno di Ikea ma non del gas.
- Niente mina la capacità di influenza dell'Unione sull'area più delle restrizioni nella **concessione dei visti**. Al contrario, il principale motivo del fascino russo consiste nel diritto che il paese riserva ai cittadini degli stati vicini a entrare in Russia senza visti e a lavorare in quella che fino a poco tempo fa era un'economia in rapida espansione. La grande maggioranza di coloro che lasciano questi paesi per motivi economici lavora in Russia e invia ogni anno a casa ingenti quantità di denaro.
- L'Unione Europea non è sicura di come applicare i propri **valori politici** nella regione poiché desidera sia promuovere la democrazia che mantenere rapporti con tutti gli stati confinanti, compresi i regimi autoritari. Dall'altra parte la Russia costruisce alleanze con tutti gli stati confinanti ogni volta che ne vede la convenienza utilizzando nel contempo – ove necessario – la propria "magia nera" di manipolazione politica interferendo in alcuni casi nella politica dell'area ed esportando il proprio modello di corruzione dei regimi in altri.

• L'UE esce globalmente sconfitta dalla Russia **in termini di presenza mediatica nei paesi citati**. Poche persone infatti hanno accesso ai mezzi di informazione dell'Unione Europea e, tranne l'Ucraina, nessuno dei sei paesi dispone di un libero mercato della comunicazione. I mezzi di informazione russi hanno un ruolo attivo nelle politiche nazionali dell'area oltre a influenzare fortemente il modo in cui i cittadini interpretano gli eventi internazionali.

L'UE resta il modello politico più forte nell'area ma gli europei non sono riusciti a coltivare il proprio potere di influenza mentre i russi hanno lavorato efficacemente per consolidare il proprio. L'UE può proporre un modello di governance più accattivante della Russia, ma i buoni modelli non sempre sono vincenti.

### **Coercizione nei paesi confinanti a est, *hard power* di Russia e UE**

La Russia di oggi non è più l'URSS della Guerra Fredda; non ha alcuna dottrina strategica esplicita di aggressione, ma ha mantenuto una presenza militare in ogni stato confinante dal crollo dell'Unione Sovietica, negando ai governi centrali la piena sovranità sui propri territori e limitando le loro possibilità in termini di politica estera. Bielorussia e Armenia, entrambe alleate di Mosca, accolgono le truppe russe sul proprio territorio. Azerbaigian e Moldavia sono più ambivalenti. La Georgia è, ovviamente, scontenta dell'insediamento delle truppe russe in Ossezia del sud e Abcasia dopo la guerra dell'agosto 2008, ma non è nella posizione di agire in alcun modo a riguardo. In Ucraina restano le tensioni sulla presenza della flotta della Marina Russa nel Mar Nero, con base in Crimea, unica provincia del paese a maggioranza russa.

La Russia ha inoltre sviluppato politiche globali in materia economica. Mosca collega le operazioni commerciali delle esportazioni di energia ai propri obiettivi politici allettando i paesi vicini con gas a buon mercato in cambio del controllo sulle loro infrastrutture energetiche o la soddisfazione delle richieste russe in ambito extra-economico, ma è anche pronta a stringere la morsa quando necessario. Quando la Georgia arrestò quattro spie russe a settembre 2006, Mosca applicò un blocco postale e dei trasporti verso il paese, espulse varie centinaia di georgiani e chiuse l'unico confine tra i due stati.

L'UE invece si mostra riluttante a impegnarsi e lenta a reagire nell'area. In Georgia ha rifiutato per anni di prestare attenzione ai conflitti locali e il risultato è che adesso ha speso oltre un miliardo di euro e inviato quasi 300 ispettori per tentare di "raffreddare" la situazione dopo il conflitto del 2008. L'UE ha in alcuni casi circoscritti deciso di applicare misure coercitive come divieti di ingresso nel paese e blocchi commerciali, ma le sue sanzioni mirate e definite "intelligenti" hanno al massimo creato qualche disagio a un numero esiguo di cittadini senza avere alcun impatto reale sul campo.

### **Suggerimenti di intervento**

L'UE dovrebbe promuovere la collaborazione con la Russia nei paesi confinanti ove possibile, ad esempio sostenendo pubblicamente le proposte del Presidente Medvedev di discutere una "nuova architettura per la sicurezza europea", inizialmente formulate nel giugno 2008. Gli stati membri devono però anche accettare il persistere di un alto grado di concorrenza in questi paesi tra una Russia attivista che mira a portare i paesi sotto la propria sfera di influenza e un'Europa che desidera diffondere democrazia, stabilità e rispetto delle leggi.

Piuttosto che una politica indifferenziata di allargamento, l'UE deve sviluppare una strategia politica su due fronti per integrare i processi burocratici dell'ENP e dell'EaP. Innanzitutto gli stati membri e le istituzioni dell'UE devono potenziare la propria capacità di attrarre l'interesse degli stati vicini. Secondariamente l'UE deve sviluppare politiche innovative per aiutare i paesi confinanti a evitare (ove possibile) e gestire (ove necessario) crisi di natura politica ed economica.

### **Rendere l'Unione Europea più accattivante**

Il modo più efficace per l'UE di promuovere la propria immagine nei paesi confinanti sarebbe quello di liberalizzare la politica sulla concessione dei visti. Si dovrebbero proporre a Ucraina e Moldavia dei piani d'azione affinché tutti i cittadini possano entrare nell'Unione senza visto, affiancati dalla richiesta decisa di riformare la gestione delle frontiere e di creare organismi che si occupino dell'applicazione della legge. Nel frattempo la Commissione dovrebbe garantire che tutti gli stati membri applichino integralmente gli accordi sulla concessione dei visti sottoscritti dall'UE con i due paesi a gennaio 2008. Nel Caucaso del sud e in Bielorussia, l'UE dovrebbe autorizzare la concessione dei visti a categorie specifiche di cittadini come giornalisti, studenti e chi ha contatti commerciali con l'estero. Le tasse sui visti dovrebbero essere eliminate durante il periodo di trattativa con tutti gli stati confinanti. Si dovrebbe porre immediata attenzione al miglioramento delle procedure per le richieste di visto: le strutture esistenti dovrebbero essere ammodernate e il modello del Centro comune visti UE introdotto a Chişinău nel 2007 – un unico edificio dove i moldavi possono richiedere visti di accesso per numerosi stati membri – dovrebbe essere replicato in tutti gli altri stati dell'area. Per placare le ansie degli stati membri sulla liberalizzazione dei visti, la presidenza svedese UE dovrebbe avviare incontri annui EaP "27+6" tra i ministeri degli interni e gruppi di lavoro periodici su immigrazione e criminalità organizzata.

L'UE deve inoltre mostrare apprezzamento per il "simbolismo politico". Per i piccoli stati ubicati nei territori estremi d'Europa, il semplice fatto di ricevere attenzione può avere grande importanza. L'assenza dei leader di tutti i principali stati membri dell'Unione, tranne Angela Merkel,

al summit EaP di Praga tenutosi a maggio è un chiaro esempio di cosa non fare. Per dare nuovo vigore al progetto, la presidenza svedese dovrebbe guidare una troika (la presidenza UE, l'alto rappresentante PESC e il presidente della Commissione) in un tour di "ascolto" di tutti i sei stati in questione. L'obiettivo della troika dovrebbe essere quello di comprendere le specifiche problematiche sulla sicurezza e le fragilità economiche di ciascuno stato in modo tale che l'intervento europeo possa rispondere a ciascuna particolare necessità. I risultati della troika dovrebbero inoltre confluire nella risposta UE alle proposte di Medvedev sulla sicurezza. I presidenti, i primi ministri e i ministri degli esteri degli stati membri dovrebbero impegnarsi a visitare la regione e sottoscrivere un approccio comune: le ambasciate locali dei paesi confinanti dovrebbero coordinare i messaggi inviati dai loro responsabili politici. Inoltre, per migliorare lo sforzo diplomatico, l'UE dovrebbe aumentare le dimensioni delle delegazioni della Commissione negli stati confinanti attraverso la presenza di dirigenti nazionali distaccati, se necessario.

Per rafforzare la libertà di comunicazione nella regione l'UE dovrebbe, nell'ambito dell'impegno civile dell'EaP, contribuire a creare una rete regionale di mezzi di comunicazione indipendenti e una nuova scuola mediatica per incoraggiare i blogger e le start-up su Internet a promuovere forum in rete per rafforzare la comunicazione e lo scambio di idee, nonché per supportare i siti web che traducono i media occidentali. Dovrebbe inoltre prendere in considerazione l'idea di offrire assistenza finanziaria per garantire in Moldavia e nelle parti non montagnose della Georgia l'accesso a Internet wireless, come fatto dall'agenzia americana per lo sviluppo internazionale in Macedonia nel 2004-2005.

### **Evitare crisi politiche ed economiche nei paesi confinanti**

L'ENP non è stata pensata per far fronte a emergenze economiche, ma ci si attende che l'UE si adoperi per aiutare la regione a superare la crisi attuale. Per non allargare eccessivamente il raggio d'azione, l'UE dovrebbe concentrarsi su quei paesi in cui il proprio intervento abbia maggior effetto: Ucraina, Moldavia e Georgia.

In ciascuno di questi paesi i problemi sono tanto politici quanto economici. In vari casi sono disponibili i pacchetti di supporto finanziario dell'FMI, ma i problemi politici ne hanno paralizzato la distribuzione. In Ucraina l'UE dovrebbe tentare di rompere l'impasse nominando un inviato speciale, possibilmente un ex presidente o primo ministro, con un mandato di intermediario per la definizione di un accordo tra le fazioni in lotta nel paese, consentendo così di procedere alle riforme del sistema bancario e pensionistico richieste dall'FMI.

La crisi del gas del gennaio 2009 ha dimostrato che gli impianti ucraini per il trasporto dell'energia, considerati

da questo paese come bene sovrano, rappresentano anche una grossa fonte di debolezza in quanto bloccano la politica nazionale e hanno conseguenze sui paesi vicini. L'UE dovrebbe contribuire a definire un sistema veramente internazionale per la gestione degli impianti con l'Ucraina (e con la Russia se questa lo volesse, tramite norme trasparenti) condividendo le responsabilità di manutenzione e controllo. L'Ucraina resterebbe il soggetto locatario. Il recente impegno dell'UE a finanziare la modernizzazione del sistema di condutture ucraino è stato un buon inizio.<sup>3</sup> L'UE dovrebbe partire da questo garantendo la nomina di un soggetto regolatore indipendente, contribuendo alla realizzazione degli interconnettori di elettricità, assistendo la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo in progetti di risparmio energetico e aiutando a sbloccare le potenzialità esistenti in termini di produzione nazionale.

In Moldavia, così come in Ucraina, le difficoltà derivano dall'interrelazione tra crisi politica ed economica. Le violente proteste successive alle elezioni dell'aprile 2009 hanno paralizzato il sistema politico proprio quando il paese aveva bisogno di una risposta decisa a un'economia in crisi e sembra che le nuove elezioni si terranno entro l'anno, prolungando potenzialmente ancor più questa fase di inattività. Mosca continua a mostrare la propria "solidarietà", espressa nei confronti delle autorità di Chişinău durante il precedente intervento, con offerte di sostegno economico, e vi è il pericolo che questo alimenti la deriva della Moldavia verso l'autoritarismo. L'UE deve lavorare per evitarlo. Dovrebbe offrire alla Moldavia sostegno macroeconomico per aiutarla a risanare l'enorme deficit economico e un piano d'azione per consentire l'ingresso nei paesi dell'Unione senza visto, ma aggiungere a questi aiuti condizioni molto più rigorose, soprattutto sulla libertà di informazione e sulla riforma delle forze di polizia. Per garantire il coordinamento tra interventi politici ed economici, l'UE dovrebbe far confluire il ruolo di rappresentante speciale in Moldavia e di responsabile della delegazione della Commissione Europea in ciò che viene chiamato in gergo UE "double-hatting" (o "doppio cappello").

In Georgia l'UE dovrebbe iniziare a fare pressione affinché si concretizzino riforme democratiche, accettate da governo e opposizione, con particolare enfasi sulla libertà dell'informazione e sulla neutralità politica degli organismi di applicazione della legge. L'UE sta già contribuendo generosamente attraverso un fondo di ricostruzione post-bellica, ma la condizionalità limitata rende difficile utilizzare il denaro in modo proficuo. Sarebbe necessario un lavoro di coordinamento con gli altri soggetti donatori per fare pressione e ottenere una liberalizzazione della politica e comprendere come utilizzare gli aiuti per incentivare questo processo.

Infine l'UE potrebbe intraprendere azioni in tutta la regione per evitare conflitti conseguenti ai risultati delle elezioni. L'UE dovrebbe mirare a garantire che le missioni di monitoraggio delle elezioni si concentrino sui problemi

soggiacenti piuttosto che sugli imbrogli del giorno del voto. Le missioni dovrebbero essere guidate da professionisti dell'OSCE o di altri organismi piuttosto che da politici inviati dagli stati membri e sarebbe auspicabile una collaborazione con le ONG per evitare di essere accusati dalla Russia e da altri paesi di essere "tirapiedi" occidentali (allo stesso tempo l'OSCE deve diffidare dei tentativi russi di compromettere la sua neutralità dall'interno).

### **Evitare crisi di sicurezza nella regione**

Mentre UE e Russia iniziano a pensare a come collaborare in materia di sicurezza, la presidenza svedese dovrebbe convocare un incontro 27+6 dei ministri degli esteri per consentire agli stati confinanti di poter dare il proprio contributo alla discussione prima del summit OSCE che si terrà a fine anno. Ciò avrebbe il vantaggio aggiuntivo di portare l'attenzione degli stati membri UE sulle aree ritenute a maggior rischio di conflitti violenti: "prevenire i conflitti, non gestirli" dovrebbe essere il motto da seguire.

I maggiori rischi restano in Georgia e la priorità dell'UE dovrebbe essere evitare il ripresentarsi delle ostilità con la Russia. Ma l'Europa deve anche impegnarsi sul lungo termine: dovrà mantenere operativa la missione di monitoraggio e fare pressione diplomatica su entrambe le parti per avviare discussioni costruttive volte a ridurre le tensioni. L'UE dovrà altresì evitare di seguire la Georgia nell'isolamento di Abcasia e Ossezia del sud, che non contribuirebbe né alla risoluzione del conflitto né alla stabilizzazione della situazione di sicurezza.

In Crimea il modo migliore per l'UE di aiutare a ridurre la tensione sarebbe quello di definire una rappresentanza della Commissione nella regione. Innanzitutto l'obiettivo primario della missione dovrebbe essere quello di dare sostegno alla diversificazione dell'economia locale, in particolare intorno a Sebastopoli, per alleviare le paure della gente del luogo sulla dismissione della flotta navale nel Mar Nero.

La Moldavia può diventare un terreno di prova per la nuova architettura sulla sicurezza proposta da Medvedev, come suggerito a marzo da Nicolas Sarkozy e Angela Merkel.<sup>4</sup> La questione della Transnistria è più gestibile degli altri "conflitti congelati" della regione e rappresenta un'utile opportunità per l'UE di mettere alla prova la volontà russa di collaborare. In ultima analisi, la forza di "pace" russa in Transnistria potrebbe essere sostituita da un contingente militare UE-russo mentre un maggiore coinvolgimento dell'alto rappresentante PESC aiuterebbe a raggiungere più rapidamente una soluzione negoziata del conflitto.

Per quanto riguarda il Nagorno-Karabakh, anche se la Francia sta agendo da mediatore attraverso l'OSCE, c'è poco che l'Europa possa fare fino a quando Armenia e Azerbaigian chiederanno un intervento dell'Unione. L'UE dovrebbe prepararsi all'invio di forze di pace e offrire sostegno economico se richiesto, ma fino ad allora dovrebbe

sostenere il ruolo della Francia e appoggiare l'attuale dialogo turco-armeno sull'apertura dei reciproci confini.

La sicurezza dell'UE, la sua prosperità e i rapporti con la Russia sono collegati al benessere degli stati della regione a est dell'Europa. In tempi di incertezza economica e faticoso allargamento, l'UE può essere autorizzata a pensare di avere questioni più urgenti da gestire rispetto ai suoi indisciplinati vicini. Tuttavia una politica di vicinato attenta e impegnata non sarebbe nobile altruismo da parte dell'UE, bensì salvaguardia dei propri interessi in modo onesto e lungimirante.

The full report *'The Limits of Enlargement-lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood'* by Nicu Popescu & Andrew Wilson may be found at [www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu).

#### ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR June 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: [london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)