



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Italiano/Italian

A POWER AUDIT OF EU-RUSSIA RELATIONS

SINTESI

Mark Leonard and Nicu Popescu

A Power Audit of EU-Russia Relations

Mark Leonard & Nicu Popescu
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La relazione con la Russia è emersa come la questione più controversa in seno all'Unione Europea (UE) dai tempi in cui Donald Rumsfeld divise il club in "vecchi" e "nuovi" stati membri. Se negli anni novanta per gli stati membri era stato facile accordarsi su un orientamento comune nei confronti di Mosca - volto a democratizzare e occidentalizzare una Russia debole ed indebitata- questa strategia è ormai superata. L'aumento dei prezzi del gas e del petrolio hanno reso la Russia più potente, meno cooperativa e soprattutto meno interessata ad un legame con l'occidente.

Sebbene l'UE non sia riuscita a trasformare la Russia di Putin, la Russia ha esercitato una notevole influenza sull'UE. In materia di energia, Mosca sceglie di cooperare con alcuni partners europei in via bilaterale firmando accordi a lungo termine che minano i principi fondamentali di una strategia comune europea; sulla questione dell'indipendenza del Kosovo, frena il processo in corso alle Nazioni Unite; nel Caucaso e in Asia Centrale, Mosca è riuscita ad escludere l'UE da una regione strategica in cui intendeva promuovere riforme politiche, contribuire alla risoluzione dei conflitti e creare partnership in materia di energia. In Ucraina e Moldavia, Mosca si adopera sistematicamente per diluire l'attrattiva del sistema europeo, spesso con successo.

Eppure la nuova sfida che la Russia ha lanciato all'UE è molto più pericolosa dei ricatti energetici o dell'ostruzionismo alle Nazioni Unite. La Russia si presenta sempre più come

un'alternativa ideologica all'Unione Europea, con un approccio distintivo alla sovranità, al potere e all'ordine mondiale. Se il progetto europeo si fonda sullo stato di diritto, Mosca ritiene che le leggi siano mere espressioni di potere e che quando l'ago della bilancia del potere si sposta, esse debbano cambiare di conseguenza. È in quest'ottica che il governo russo tenta attualmente di rivedere e rinegoziare tutta una serie di impegni, dai contratti con le compagnie petrolifere occidentali, ad accordi militari come il Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa, ai tradizionali codici di condotta diplomatici come la Convenzione di Vienna. La Russia mira sempre di più a stabilire un rapporto di "interdipendenza asimmetrica" con l'Unione Europea. Se da un lato i nostri leaders sono convinti che pace e stabilità si costruiscano attraverso l'interdipendenza e la cooperazione, dall'altro il governo di Mosca opera al fine di garantire che l'UE abbia bisogno della Russia più di quanto la Russia abbia bisogno dell'UE, in particolare nel settore dell'energia.

La frammentazione del potere europeo

Per contribuire ad una migliore qualità del dibattito europeo su questi temi, l'ECFR ha condotto una ricerca sulle relazioni tra UE e Russia che mette in luce, da un lato, le risorse a disposizione di entrambe le parti e, dall'altro, la rispettiva capacità di perseguire con successo i propri obiettivi politici.

Sebbene, facendo riferimento a parametri tradizionali, l'UE sia una potenza di gran lunga superiore alla Russia – con una popolazione di 3,5 volte maggiore, una spesa militare di dieci volte superiore, un potere economico quindici volte superiore a quella russo – gli stati membri stanno progressivamente dissipando il loro principale punto di forza: l'unità. Contrariamente alla percezione comune, le divisioni interne all'UE vanno ben oltre la distinzione tra "vecchi" e "nuovi" stati membri. La nostra ricerca ci ha portato ad individuare cinque diversi schieramenti, comuni alla vecchia e alla nuova Europa, nei confronti di Mosca. Questi sono: i "Cavalli di troia" (Cipro e Grecia) che spesso si fanno protavoce degli interessi russi all'interno dell'UE fino ad esser pronti ad usare il veto contro posizioni comunitarie condivise; i "Partner strategici" (Francia, Germania, Italia, Spagna) che, godendo di una relazione privilegiata con il governo di Mosca, spesso minano la coesione dell'UE; i "Pragmatici affabili" (Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Ungheria, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovacchia e Slovenia) che tendono a privilegiare gli interessi economici a scapito degli obiettivi politici comuni; i "Pragmatici rigidi" (Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Olanda, Romania, Svezia e Regno Unito) che, malgrado gli interessi economici, non temono di criticare apertamente il governo di Mosca in materia per esempio di violazioni di diritti fondamentali; e per finire i "Guerrieri della nuova guerra fredda" (Lituania e Polonia), che hanno un rapporto apertamente ostile con Mosca e sono pronti a usare il veto per bloccare le trattative europee con la Russia.

A grandi linee, l'Unione è divisa tra due orientamenti politici opposti nei confronti del Cremlino con ognuno dei cinque schieramenti oscillante verso l'uno o l'altro. Da un lato si collocano quei paesi che considerano la Russia come un potenziale partner strategico da attirare nell'orbita europea attraverso un processo di "integrazione strisciante"; in tal senso si fanno promotori di un coinvolgimento di Mosca in quante più istituzioni possibili ed incoraggiano investimenti russi nel settore dell'energia in Europa, anche se a volte la Russia infrange le regole. Dal lato opposto si trovano quei paesi che trattano la Russia come una minaccia, secondo cui la politica di espansionismo ed il disprezzo per la democrazia espresso dal Cremlino vanno contrastati con una politica di contenimento soft - ovvero escludendo la Russia dal G8; promuovendo l'allargamento della NATO fino alla Georgia; sostenendo i regimi anti-russi nel vicinato europeo; costruendo scudi missilistici; promuovendo la creazione di una "Nato dell'energia" e chiudendo la porta agli investimenti russi nel settore energetico europeo.

In realtà, nessuno dei due orientamenti ha sostituito il modello di democratizzazione in voga negli anni novanta. I visibili effetti collaterali di ciascuno dei due orientamenti rendono entrambi poco appetibili alla maggioranza degli stati europei. Il primo approccio darebbe alla Russia accesso a tutti i vantaggi della cooperazione con l'UE, senza però richiedere un'adesione alle regole stabilite. Il secondo approccio, di aperta ostilità, renderebbe ancora più difficile coinvolgere la Russia nell'affrontare tutta una serie di problemi comuni nel vicinato europeo ed oltre.

La necessità di un nuovo paradigma: promuovere lo stato di diritto

Malgrado le divergenze in tema di interessi, storia e geografia degli stati membri dell'Unione, essendo ormai palese che lo status quo non giova a nessuno dei cinque gruppi sopra elencati, si profila la possibilità di trovare una nuova intesa su un *modus vivendi* con Mosca più vantaggioso per l'Europa. Per stabilire un nuovo, credibile paradigma allettante per tutti, i paesi europei devono ripensare gli obiettivi, gli strumenti e le politiche che definiscono i loro rapporti con la Russia.

Fermo restando l'obiettivo di lungo termine - una Russia liberaldemocratica come vicino - un obiettivo più realistico per l'Europa, a medio termine, consisterebbe nell'incoraggiare il Cremlino a rispettare le regole dello stato di diritto con l'obiettivo di rendere la Russia un interlocutore affidabile. La scarsa rilevanza dello stato di diritto, pietra miliare del progetto di integrazione europea, nella Russia di oggi rappresenta motivo di grande preoccupazione per tutti gli europei che vi lavorano. L'arbitraria applicazione ed interpretazione delle leggi in Russia danneggia le aziende, preoccupate dai rischi legati agli obblighi di onorare i contratti; mina il lavoro dei diplomatici che temono la violazione dei trattati internazionali; inficia gli sforzi degli attivisti difensori dei diritti umani preoccupati dalla svolta

autoritaria; e preoccupa l'establishment della difesa che lavora per evitare tensioni militari. Un nuovo paradigma basato sullo stato di diritto avrebbe inoltre riflessi positivi sulla società civile russa i cui cittadini, sebbene cinici verso il linguaggio della democrazia, non sono estranei al problema della corruzione e dell'arbitrario esercizio del potere da parte dello stato.

Se i leader dell'Unione Europea riuscissero a coalizzarsi attorno ad una strategia comune fondata su questo paradigma, potranno far leva su molti punti di forza. Il rapporto dell'ECFR identifica alcune delle aree in cui i leaders europei potrebbero ripensare il loro modo di porsi nei confronti di Mosca:

- **Impegno condizionato con la Russia.** I promotori di un "contenimento soft" e di una "integrazione strisciante" discutono sull'eventualità di escludere la Russia dal G8 ed arrestare le trattative in corso su un nuovo Accordo di Partenariato e Cooperazione.

Seguendo un approccio basato sullo stato di diritto, la Russia resterebbe coinvolta nelle principali istituzioni internazionali, calibrando però il livello di cooperazione in base al rispetto dello spirito e della lettera delle regole ed accordi comuni da parte di Mosca. Qualora il governo russo continuasse a non essere costruttivo sulle tematiche affrontate nel G8, si dovrebbe procedere ad organizzare incontri ad un altro livello in formato G7 (escludendo la Russia). L'UE non dovrebbe aver paura di usare i vertici semestrali con la Russia e le trattative per un nuovo Accordo di Partenariato e Cooperazione (PCA) per evidenziare e discutere i problemi su cui la Russia non collabora adeguatamente, come il Kosovo ed i conflitti in Georgia e Moldavia.

- **Bilateralismo onesto.** In un'epoca di tensioni, i sostenitori di una "integrazione strisciante" vedono nei rapporti bilaterali lo strumento principale per avvicinarsi alla Russia. I loro detrattori tendono a considerare questi contatti come una sorta di tradimento (i leaders polacchi ad esempio hanno bollato il progetto Nord Stream come un nuovo Patto Molotov-Ribbentrop).

Seguendo un approccio basato sullo stato di diritto, l'UE dovrebbe mirare ad un "bilateralismo onesto" con l'obiettivo di garantire che tali rapporti bilaterali non compromettano, ma piuttosto rafforzino, la strategia comune. Del pari, la maggior parte degli stati membri trarrebbe beneficio da un dialogo aperto all'interno del Consiglio dell'UE sia sui motivi di crisi che sulle opportunità che si profilano all'orizzonte.

- **Integrazione del vicinato.** Gli stati membri a favore di una "integrazione strisciante" preferiscono evitare la competizione nel vicinato. Dall'altra parte, i paesi sostenitori del "contenimento soft" chiedono che l'UE intensifichi gli sforzi in Georgia, Ucraina, Moldavia e Bielorussia con lo scopo di arginare l'influenza russa.

Seguendo un approccio basato sullo stato di diritto, l'UE dovrebbe sistematicamente incoraggiare questi paesi ad adottare le sue normative al fine di integrarli nel progetto europeo comune – ad esempio investendo nei collegamenti delle reti elettriche con alcuni paesi vicini, garantendo accesso al gasdotto Nabucco, ampliando la comunità energetica europea e promuovendo la piena applicazione dell'acquis comunitaria in materia di energia in Turchia, Ucraina e Moldavia. Simili misure condurrebbero a garantire una maggiore indipendenza e trasparenza delle aziende energetiche in questi paesi, e di conseguenza una maggiore sicurezza energetica per l'Europa e minori possibilità per la Russia di fare dell'energia uno strumento di politica estera. Si dovrebbe inoltre considerare la possibilità di dare al Commissario europeo per il Commercio la facoltà di garantire accesso facilitato al mercato unico europeo per particolari prodotti nel caso di embargo politicamente motivati (come sui vini di Georgia e Moldavia).

- **Applicare le regole.** L'approccio di "integrazione strisciante" mira principalmente a siglare accordi con la Russia e promuovere dialogo e investimenti reciproci, nella speranza che ciò possa modificare la linea di condotta dell'élite russa in materia economica e diplomatica. L'approccio di "contenimento soft" tende invece a circoscrivere l'interazione con la Russia e di conseguenza la sua sfera d'influenza in seno all'UE.

Un approccio basato sullo stato di diritto mirerebbe a promuovere accordi ed investimenti in Europa e in Russia insistendo in maniera molto più incisiva riguardo la loro applicazione. Ad esempio, la Commissione Europea dovrebbe poter applicare le regole europee di concorrenza al settore dell'energia con la facoltà di indagare sugli accordi poco trasparenti siglati tra la Russia ed alcune compagnie europee. In generale, l'UE dovrebbe pretendere l'applicazione di una tutta una serie, in costante aumento, di accordi già in vigore sulla carta: il PCA i quattro Spazi Comuni, e la Carta europea dell'energia. Ignorare i temporeggiamenti e stratagemmi usati da Mosca significa compromettere il principio stesso di una relazione con la Russia fondata sul rispetto delle regole.

- **Riequilibrare la relazione.** L'UE non deve né ridurre al minimo i rapporti con la Russia, come suggeriscono i sostenitori del "contenimento soft", né tantomeno sottomettersi ad un gioco di forza che propende in maniera sbilanciata a favore di Mosca.

Per riequilibrare questa relazione in campo energetico l'UE dovrebbe adottare un codice di condotta comune sulla politica dell'energia - che regoli i contratti a lungo termine e le fusioni. Al fine di evitare ulteriori monopoli e la frammentazione del mercato comunitario dell'energia, si potrebbe accordare alla Commissione Europea il diritto di approvare in anticipo i contratti a lungo termine con compagnie straniere e gli accordi per la costruzione di gasdotti. A motivare l'intervento della Commissione

sarebbero la libera concorrenza, il rispetto della regole e un mercato europeo del gas integrato e flessibile.

La sfida principale non risiede nell'escogitare nuove politiche, ma nel rafforzare l'unico strumento decisivo per confrontarsi con la Russia: la coesione. L'Unione Europea si trova dinanzi ad una scelta di fondo: o si prosegue sulla strada degli accordi bilaterali, con alla fine conseguenze negative per tutti, oppure ci si unisce – al prezzo di sacrifici e compromessi, probabilmente sofferti, per alcuni stati membri – e allora si esercita un potere reale sulla natura del rapporto con la Russia.

Per raggiungere questa coesione si potrebbero formare varie avanguardie formate da gruppi di stati membri, ognuna con il compito di elaborare una strategia comune su una serie di questioni spinose di interesse comune - come l'Ucraina e l'Asia centrale o la politica estera dell'energia. L'obiettivo sarebbe quello di trovare, con l'aiuto delle istituzioni comunitarie, il più ampio consenso possibile all'interno dell'Unione a favore delle politiche per il potenziamento dello stato di diritto. Ciò senza dubbio richiederà un'intensa opera di persuasione nella maggioranza delle cancellerie europee.

Se l'UE aspira a fare della Russia un vicino amico e, nel lungo periodo, democratico, in un continente dove anche le ultime ombre della cortina di ferro sono ormai scomparse, dovrà ridefinire questa relazione sulla base di quegli elementi che hanno reso possibile il successo dell'integrazione europea fino ad oggi: un'interdipendenza fondata su norme stabili, trasparenza e consenso – su cui c'è ancora molto da lavorare. Soprattutto si dovrà agire in maniera molto più risoluta nello stabilire, e poi difendere, le regole della relazione tra l'Europa e la Russia.

The full report 'A Power Audit of EU Russia Relations' by Mark Leonard and Nicu Popescu may be found at 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

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 November 2007.

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

Contact: london@ecfr.eu