

XV legislatura

Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti

Sviluppi recenti e scenari futuri

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 76

Settembre 2007

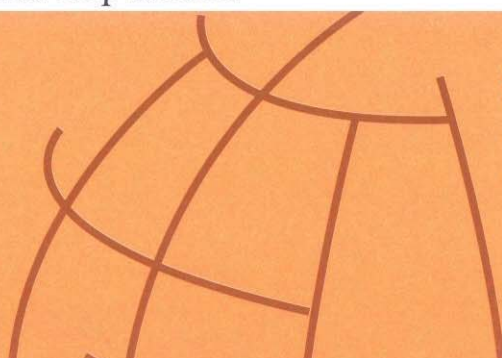


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti

Sviluppi recenti e scenari futuri

A cura di Ettore Greco, Riccardo Alcaro e Valerio Fabbri dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 76

Settembre 2007

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

Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti sviluppi recenti e scenari futuri

*di Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri**

Il deterioramento delle relazioni di Usa e Ue con la Russia verificatosi negli ultimi tempi è stato determinato dall'emergere di contrasti crescenti su una serie di questioni specifiche, come il progetto americano di scudo missilistico, l'evoluzione interna di alcuni stati europei ex sovietici e la definizione dello status finale del Kosovo. Ma c'è una ragione più generale che ha creato tensioni tra russi e occidentali cui non si assisteva da tempo: la volontà del presidente russo Putin di riaffermare, con maggiore determinazione che in passato, gli interessi nazionali russi sia al livello europeo che al livello globale. La Russia punta oggi a riconquistare una parte del prestigio e dell'influenza internazionali che sente di aver perso negli anni successivi alla disgregazione dell'Urss con politiche troppo rinunciarie e arrendevoli nei confronti degli occidentali. Fa parte di questa strategia l'ambizione a conquistare una maggiore influenza economica e politica non solo nel 'vicino estero', ma anche in Europa orientale. Mosca ha inoltre presentato alcune sue iniziative come una reazione a quello che ha denunciato come l'unilateralismo occidentale, in particolare americano.

All'interno dell'Ue e negli Usa è cresciuta la preoccupazione per questa tendenza del Cremlino ad assumere un atteggiamento sempre più assertivo in politica estera. Si sono anche infittite le critiche al corso autoritario seguito da Putin in politica interna, in particolare le restrizioni alla libertà di stampa e all'opposizione politica e l'accentramento dei poteri nel governo. Tuttavia sia europei che americani hanno avuto difficoltà a definire una risposta comune alla sfida russa. L'Ue fatica a conciliare i diversi interessi e percezioni dei nuovi e dei vecchi stati membri. Il quadro è ulteriormente complicato dalle dispute bilaterali che sono insorte negli ultimi tempi tra la Russia e alcuni paesi membri, come la Polonia, l'Estonia e la Gran Bretagna. È così slittato il rinnovo dell'Accordo di cooperazione e partenariato tra Ue e Russia. Il nuovo accordo avrebbe dovuto contenere tra l'altro più certe garanzie sulla sicurezza e stabilità delle forniture energetiche all'Europa da parte della Russia. In Europa sono infatti cresciute le preoccupazioni circa il possibile uso politico dell'energia da parte del governo russo, che detiene di fatto il monopolio sulle esportazioni di gas e petrolio.

Anche gli Usa sembrano ancora alla ricerca di un approccio efficace e coerente nei confronti di Mosca. Washington ha espresso critiche anche dure nei confronti di alcune politiche di Putin, ma lo ha fatto a corrente alternate, in modo ondivago. La speranza di Washington di costruire una solida partnership strategica russo-americana sulla base della relazione cordiale degli anni Novanta e del dopo 11 settembre si è scontrata con ostacoli crescenti. Tuttavia le tensioni tra Mosca e Washington non sono finora mai arrivate al punto da far temere una rottura traumatica. Sia americani che russi vogliono evitare il ritorno a contrapposizioni da Guerra fredda e continuare a cooperare su una serie di questioni di interesse comune, come l'antiterrorismo e il contrasto alla proliferazione nucleare.

Non è facile prevedere gli ulteriori sviluppi della fase particolarmente delicata che i rapporti tra Usa e Ue con la Russia stanno attraversando. Questo studio presenta tre diversi scenari: (i) appianamento delle principali divergenze e rilancio della cooperazione; (ii) contrasti persistenti in Europa e in altre aree, ma senza rotture traumatiche; (iii) aggravamento delle tensioni e svuotamento progressivo dei meccanismi di cooperazione. Il più probabile appare al momento il secondo scenario, quello intermedio, nel quale i rapporti dei paesi

* Ettore Greco è vice-direttore dello Iai; Riccardo Alcaro è ricercatore presso lo Iai; Valerio Fabbri è tirocinante presso lo Iai.

occidentali con la Russia continuerebbero ad essere caratterizzati da un misto di cooperazione e di competizione, talora anche di antagonismo. La Russia continuerebbe a seguire una strategia mirante a contrastare l'espansione dell'influenza dell'Ue e della Nato in Europa orientale e a difendere con risolutezza la sua supremazia nel 'vicino estero' contro le 'ingerenze' occidentali. La prospettiva di un'integrazione della Russia in Europa si allontanerebbe ulteriormente. Il progetto antimissile americano e la possibilità di un ulteriore allargamento della Nato rimarrebbero costanti fonti di attrito, ma tutto ciò non sfocerebbe in una rottura. I meccanismi di cooperazione previsti dal partenariato Ue-Russia e dal Consiglio Nato-Russia continuerebbero a funzionare, anche se con risultati modesti e largamente al di sotto delle aspettative originarie. La convergenza di interessi preserverebbe il dialogo e la concertazione su questioni globali come il contrasto al terrorismo e alla proliferazione nucleare. In Russia il potere esecutivo rimarrebbe preponderante e continuerebbero a manifestarsi tendenze autoritarie e repressive, ma senza una degenerazione tale da portare a una cancellazione alcuni fondamentali diritti democratici e dello stato di diritto. Questo scenario presuppone che il nuovo presidente russo che sarà eletto il marzo del prossimo anno segua una linea di politica interna ed estera simile a quella di Putin o se ne discosti solo marginalmente.

Indice

1. Introduzione	pag. 5
2. Il contesto politico	pag. 5
2.1. La Russia tra realtà e percezione	pag. 6
2.2. Tendenze della politica estera russa sotto Putin	pag. 8
2.3. Le relazioni tra Ue-Russia e Usa-Russia	pag. 9
2.4. Le sedi della cooperazione della Russia con Usa ed Ue	pag. 12
3. Principali fonti d'attrito tra la Russia e i paesi occidentali	pag. 14
3.1. Lo scudo antimissile Usa e il trattato Cfe	pag. 14
3.2. Lo spazio di sicurezza europeo ed ex sovietico: il Kosovo e i conflitti irrisolti	pag. 16
3.3. La non-proliferazione nucleare: Iran e Corea del Nord	pag. 19
3.4. La politica energetica	pag. 20
3.5. Lo stato della democrazia e dei diritti umani in Russia	pag. 23
4. Scenari	pag. 25
4.1. Appianamento delle principali divergenze e rilancio della cooperazione	pag. 25
4.2. Contrasti persistenti in Europa e altre aree, ma senza rotture traumatiche	pag. 26
4.3. Aggravamento delle tensioni e svuotamento progressivo dei meccanismi di cooperazione	pag. 26

Appendici

A. Il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa	pag. 28
B. Il partenariato Ue-Russia	pag. 30
C. La cooperazione nel controllo degli armamenti tra Russia e Stati Uniti	pag. 31

Elenco dei grafici

- Le economie del G8	pag. 7
- Reddito pro capite dei paesi del G8	pag. 7
- L'economia russa dalla fine dell'Urss	pag. 7
- Principali gasdotti e oleodotti in Europa	pag. 20
- Produzione e riserve di petrolio e gas, 2005	pag. 23

Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti sviluppi recenti e scenari futuri

di Ettore Greco, Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri

1. Introduzione

Questo lavoro offre una panoramica sullo stato delle relazioni politiche e di sicurezza tra la Russia e gli Stati Uniti e l'Unione europea.

Lo studio ricostruisce innanzitutto il contesto politico in cui attualmente operano i tre attori, prendendo in considerazione le percezioni reciproche, le tendenze della politica estera russa emerse sotto Putin, e il quadro istituzionale nel quale si svolge la cooperazione russo-occidentale.

Vengono poi passate in rassegna le numerose questioni su cui la Russia e l'Occidente sono entrati in contrasto: dallo scudo antimissile Usa alla tenuta del trattato Cfe, dalla definizione dello status futuro del Kosovo alla difficile risoluzione dei conflitti 'congelati' nel Caucaso meridionale, dall'apparente uso politico delle esportazioni energetiche da parte di Mosca alla preoccupante involuzione della Russia per quanto attiene al consolidamento della democrazia e al rispetto dei diritti umani.

In ultimo, vengono presentati tre diversi scenari futuri: un primo in cui le divergenze principali vengono appianate e la cooperazione rilanciata; un secondo in cui le difficoltà attuali permangono ma senza il rischio di una frattura traumatica; un terzo in cui le relazioni peggiorano ulteriormente e i meccanismi di cooperazione saltano del tutto. L'orientamento del prossimo presidente della repubblica russa, che verrà eletto il prossimo marzo, sarà naturalmente un fattore decisivo perché si realizzi uno scenario piuttosto che un altro. È opinione di chi scrive che il secondo scenario sia il più probabile.

In appendice vengono date informazioni più circostanziate su tre elementi di interesse: il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa; gli accordi di partenariato tra l'Unione europea e la Russia; la cooperazione russo-americana in materia di non-proliferazione nucleare e controllo degli armamenti.

2. Il contesto politico

Negli ultimi mesi le relazioni della Russia con Stati Uniti ed Europa si sono sensibilmente deteriorate. La Russia ha espresso, per bocca del suo stesso presidente Vladimir Putin, una ferma opposizione ad alcune iniziative di politica estera degli Stati Uniti (e di alcuni suoi alleati europei), in particolar modo il progetto di scudo missilistico di cui Washington intende installare alcune componenti in Europa orientale. Più in generale, Mosca ha manifestato una crescente insoddisfazione per l'attuale sistema di relazioni internazionali, che a sua avviso non tutela a sufficienza i suoi interessi nazionali, soprattutto nello spazio di sicurezza europeo. Nel tentativo di rilanciare il suo ruolo di potenza europea e mondiale il Cremlino ha adottato una serie di misure che hanno suscitato preoccupazione e, in alcuni casi, allarme sia negli Stati Uniti sia in Europa. Un ulteriore importante elemento di frizione è rappresentato dalle politiche centralistiche e autoritarie, quando non apertamente repressive, che Putin ha continuato a perseguire all'interno della Russia e che sono state oggetto di continue denunce da parte dei movimenti per i diritti umani.

Stati Uniti ed Europa hanno finora reagito con prudenza: pur riconoscendo la legittimità di alcune richieste russe e manifestando una certa disponibilità al dialogo, hanno più volte espresso preoccupazione per la tendenza del Cremlino ad assumere un atteggiamento sempre più assertivo in politica estera e autoritario in politica interna. Nonostante il deterioramento dei rapporti diplomatici e le molte questioni aperte con i russi, sia gli Stati

Uniti sia l'Europa hanno interesse a cooperare con la Russia su una serie di dossier di vitale importanza: dall'approvvigionamento energetico (questione a cui sono sensibili soprattutto gli europei) alla gestione delle questioni del Kosovo, dell'Iran e della Corea del Nord, fino alla lotta al terrorismo internazionale. Questo ha certamente complicato la definizione di un comune approccio transatlantico nei confronti della Russia. Ma hanno pesato anche alcune divergenze di percezioni e interessi che hanno spesso portato americani ed europei a reagire in maniera difforme e non coordinata alle nuove mosse del Cremlino.

2.1 La Russia tra realtà e percezione

È opinione prevalente tra gli esperti di politica estera e di sicurezza che le difficoltà nelle relazioni della Russia con Stati Uniti ed Europa dipendano in buona parte da una diversa interpretazione di quanto è accaduto in seguito al crollo dell'Unione Sovietica. Molti in America ed Europa considerano gli anni Novanta come un periodo in cui la Russia aveva intrapreso un difficile, ma necessario ed in prospettiva salutare, processo di riforme politiche ed economiche. In Russia, però, sono in pochi a sposare questa tesi.

I russi guardano agli anni Novanta come ad anni di disordine ed incertezze. A fronte del generale impoverimento della popolazione e delle difficoltà dello stato a sostenere i costi della normale amministrazione, si è assistito all'ascesa di un'élite di affaristi che ha ottenuto un crescente controllo sulle maggiori risorse del paese – in particolare quelle energetiche – grazie agli stretti legami con l'entourage dell'ex presidente Boris Eltsin. Gli occidentali hanno sperato che la privatizzazione di concessioni statali (per es. le frequenze televisive) e di importanti settori dell'industria (come l'energia) desse avvio ad un processo di formazione di una moderna economia di mercato, come in effetti è in parte avvenuto. Per i russi, in particolar modo per l'opinione pubblica, si è invece trattato di uno sfruttamento delle risorse nazionali che ha avvantaggiato un ristretto numero di persone (i cosiddetti 'oligarchi'), mentre la stragrande maggioranza della popolazione ne è rimasta esclusa.

Analogamente, americani ed europei sono persuasi che il doppio allargamento della Nato e dell'Unione europea all'Europa orientale abbia garantito la stabilità necessaria perché gli stati europei dell'est consolidassero le loro istituzioni democratiche e imboccassero la strada della prosperità economica. I russi invece associano l'espansione della Nato e dell'Ue alla dissoluzione dell'Urss e al drastico ridimensionamento del ruolo internazionale della Russia che ne è seguito (con la fine dell'Urss i confini dello stato russo sono tornati quelli del Seicento)¹.

L'incomprensione tra russi e occidentali è aggravata dalle difficoltà di europei e americani nel definire una risposta comune alla 'sfida' russa. L'amministrazione di George W. Bush risente del cattivo andamento della guerra in Iraq, che non solo consuma ingenti risorse economiche e militari, ma ha anche compromesso il prestigio internazionale degli Stati Uniti, indebolendone la capacità di leadership. L'Unione europea, dal canto suo, non è riuscita a conciliare le diverse esigenze dei nuovi e dei vecchi stati membri – divergenze che sono emerse più volte proprio in relazione ai rapporti con Mosca (cfr. § 2.3). Al contrario, la Russia, sotto l'amministrazione di Putin, sembra attraversare un periodo di rinnovata fiducia e ottimismo.

Putin gode infatti di un ampio consenso popolare, nonostante le libertà civili e politiche siano state soggette a restrizioni crescenti durante il suo governo. Le limitazioni imposte alla stampa e l'assenza di un'opposizione forte e con vasto seguito elettorale contribuiscono certamente a preservare la popolarità di Putin. Tuttavia, essa discende anche, e forse

¹ Per un inquadramento sintetico ed efficace della questione, si veda tra gli altri il discorso tenuto dal commissario europeo al commercio estero, Peter Mandelson, ad una conferenza sulle relazioni Ue-Russia tenuta a Bologna il 20 aprile 2007 («Bbc News», <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/6574615.stm>). La conferenza è stata organizzata dallo Iai in cooperazione con l'Ice.

principalmente, dalla diffusa percezione che il presidente abbia messo fine al caos degli anni Novanta e creato le premesse perché la Russia riconquisti parte del prestigio perduto.

La Russia che Putin ha ereditato da Eltsin era una nazione sfiancata da un'ingestibile e sanguinosa guerra in Cecenia, una piccola repubblica caucasica con forti tendenze separatiste. L'economia, inoltre, stava ancora pagando i costi della pesante svalutazione del rublo dell'agosto 1998, che aveva gravemente inciso sul reddito dei piccoli risparmiatori. Meno di dieci anni dopo, la secessione della Cecenia sembra scongiurata, sebbene ad un prezzo molto alto in termini di vittime, violenze e danni materiali, mentre l'economia, pur rimanendo troppo poco diversificata, sta attraversando una fase di rilancio grazie soprattutto all'alto prezzo di gas e petrolio. Per avere un'idea di quanto l'energia incida sull'economia russa, si consideri che tra il 1999 e il 2006 i proventi delle esportazioni energetiche sono aumentati di più di dieci volte (da 14 a 150 miliardi di dollari). Nello stesso periodo il Pil della Russia si è quasi quadruplicato, passando da meno di 200 a circa 750 miliardi di dollari.

I metodi di Putin sono criticati in Occidente perché considerati poco democratici, in alcuni casi in aperto contrasto con le regole della democrazie e dello stato di diritto (cfr. § 3.5). La maggioranza dei russi sembra però disposta a tollerarli pur di conseguire più alti standard di vita materiale. Inoltre i russi apprezzano il fatto che la nazione abbia guadagnato negli ultimi anni un maggior peso e prestigio a livello internazionale. La Russia di Putin è meno libera, ma più stabile e prospera di quella di Eltsin e sta muovendosi con molta maggiore intraprendenza sulla scena europea e mondiale.

LE ECONOMIE DEL G8

REDDITO PRO CAPITE DEI PAESI DEL G8



Fonte: *Bbc News*

L'ECONOMIA RUSSA DALLA FINE DELL'URSS



Fonte: *Bbc News*

2.2 Tendenze della politica estera russa sotto Putin

Con Putin la politica estera russa si è attestata su una linea di difesa risoluta degli interessi nazionali, che è spesso perseguita a scapito della cooperazione multilaterale. L'indirizzo tendenzialmente filo-atlantico di Eltsin, che aveva suscitato molte aspettative in Occidente, è stato rimpiazzato da uno sforzo costante per accrescere il peso e l'influenza della Russia sia nel contesto europeo che in quello mondiale.

Fondamentalmente, le ragioni di questo ri-orientamento strategico sono due. Da una parte, la Russia non ha più bisogno come un tempo dell'assistenza finanziaria dell'Occidente – ha anzi estinto il suo debito estero – ed è pertanto meno sensibile ai condizionamenti esterni. Dall'altra parte, Putin e il suo entourage, in buona parte proveniente dalle fila dei servizi di sicurezza (i cosiddetti *siloviki*)², ritengono che la cooperazione con europei e americani, così come si è sviluppata sotto Eltsin, sia in contrasto con l'obiettivo di riaffermare gli interessi e, in sostanza, la supremazia della Russia in quella che viene considerata come la sua naturale sfera di influenza, e cioè l'ex spazio sovietico. Il Cremlino è infatti persuaso che la sicurezza nazionale sia più efficacemente garantita dalla capacità di pressione, diretta o indiretta, sul cosiddetto 'estero vicino' (*bližnee zarubeže*), un'area che comprende l'intera cintura delle ex repubbliche sovietiche³. Per questo alcune iniziative occidentali in quest'area suscitano tanta preoccupazione a Mosca. Tra queste, le più importanti sono:

- l'espansione della Nato e dell'Ue all'Europa orientale, incluse le tre repubbliche baltiche una volta parte dell'Urss;
- i nuovi accordi di sicurezza tra gli Usa ed alcuni paesi dell'Europa dell'est (sistema antimissile in Polonia e Repubblica ceca, basi militari in Bulgaria e Romania);
- il sostegno euro-americano alle cosiddette 'rivoluzioni colorate', che hanno portato al potere in Georgia e Ucraina movimenti politici con tendenze anti-russe (anche se in Ucraina ha preso poi il sopravvento un partito filo-russo);
- il ruolo dell'Organizzazione per la cooperazione e la sicurezza in Europa (Osce) nella gestione delle crisi nell'ex spazio sovietico, in particolare in Moldavia e Georgia;
- l'installazione di basi militari americane in Asia centrale nel contesto dell'intervento militare in Afghanistan.

I russi ritengono che tutte queste iniziative rispondano ad un disegno strategico generale di americani ed europei volto a contenere o, per usare un termine estraneo al lessico della Guerra fredda (la Russia, dopotutto, non è considerata un nemico né a Washington né nelle capitali europee), a 'imbrigliare' la Russia.

A questo indirizzo più assertivo in politica estera ha corrisposto in politica interna un deciso tentativo di rafforzamento del governo centrale, i cui poteri e attribuzioni sono cresciuti a discapito del federalismo e delle autonomie locali. L'autorità del governo è tornata ad estendersi ad ampi settori dell'economia, in particolare l'energia⁴. Putin ha parlato al riguardo della necessità di ristabilire la "verticale del potere" (*vertical' vlasti*), e cioè il controllo da parte dello stato (o meglio, del potere esecutivo e in particolare del presidente) sulle principali

² Con la parola *siloviki* – derivata dal russo *silovye struktury* (letteralmente, 'strutture del potere') – si indicano gli esponenti dei servizi di sicurezza e delle forze armate. In Occidente la parola è usata soprattutto per designare coloro che, avendo occupato importanti cariche di governo sotto Putin, sembrano condividere l'orientamento pragmatico e nazionalista, a prescindere dalla loro provenienza dall'esercito o dai servizi segreti. In Russia invece la parola indica indeterminatamente gli appartenenti ai servizi di sicurezza, agli apparati di polizia, e alle forze armate. Sull'argomento, cfr. Ian Bremmer e Samuel Charap, *The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want*, «The Washington Quarterly», inverno 2006-07, pp. 83-92.

³ Per un'analisi approfondita dell'evoluzione della politica estera russa nell'era post-sovietica, cfr. Bobo Lo, *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era: Reality, Illusion, and Mythmaking*, Palgrave, Londra, 2002, *passim*.

⁴ Cfr. Philip Hanson, *The turn to statism in Russian economic policy*, «The International Spectator», vol. XLII, no. 1, gennaio-marzo 2007, *passim*.

risorse strategiche nazionali, prima fra tutte quelle energetiche. La combinazione di questi due elementi – accentramento dei poteri e controllo statale delle risorse energetiche – è funzionale all’ambizione di Putin a rendere più incisiva la politica estera della Russia. Il ridimensionamento dell’assetto federale dello stato ha ridotto fortemente, fino quasi ad annullare, i contrappesi locali al potere del governo centrale (cfr. § 3.5). Inoltre, il controllo statale delle risorse e delle esportazioni energetiche ha accresciuto la capacità di pressione nei confronti dei paesi, in primo luogo quelli europei, che dipendono dalle forniture russe. Con Putin l’energia si è aggiunto alla potenza militare come fonte principale dell’influenza esterna della Russia (cfr. § 3.4).

2.3 Le relazioni Ue-Russia e Usa-Russia

Sia l’Unione europea sia gli Stati Uniti si sono sforzati di mantenere una relazione costruttiva con la Russia, promovendo nuovi accordi e meccanismi di cooperazione. L’Ue ha puntato su una cooperazione a tutto campo, mentre gli Stati Uniti si sono concentrati maggiormente sulle questioni di sicurezza, cercando in particolare di realizzare iniziative comuni con Mosca sulla non-proliferazione delle armi di distruzione di massa e sulla lotta al terrorismo internazionale.

- I rapporti dell’**Unione europea** con la Russia sono particolarmente complessi. Oltre ad essere uno dei principali interlocutori sulle questioni di sicurezza europea e internazionale, la Russia è il maggiore fornitore di energia dell’Ue, un partner commerciale di rilievo e un attore decisivo nella gestione di questioni che vanno dal controllo dell’immigrazione alla lotta alla criminalità organizzata. Di crescente importanza è anche il ruolo della Russia nel contrasto al riscaldamento climatico, una delle maggiori priorità dell’Ue. Di qui deriva l’ambizione europea di inserire i rapporti con la Russia in una cornice istituzionale stabile e articolata. Questa cornice è definita sul piano formale dall’Accordo di partenariato e cooperazione del 1997 (*Partnership and Cooperation Agreement, Pca*), nonché dai c.d. “quattro spazi comuni” di cooperazione (economia, sicurezza interna, sicurezza esterna, cooperazione nell’ambito della ricerca e dell’istruzione) concordati nel 2003 (cfr. app. B). Inoltre, i leader di Russia ed Ue discutono le questioni bilaterali in vertici annuali. Questo complesso quadro istituzionale non ha però portato ad un salto di qualità nella cooperazione bilaterale. Particolarmente scoraggiante, dal punto di vista dell’Ue, è il fatto che non si sia riusciti a concordare una comune base di principi economici e politici. La Russia sembra decisa a seguire una sua propria strada sia in ambito politico sia in ambito economico e non sembra interessata ad adeguarsi agli standard europei quando ciò entra in contrasto con i suoi interessi.

La questione dei principi tende ad essere oscurata da altre esigenze più pressanti. Negli ultimi anni i rapporti energetici tra la Russia e gli stati membri dell’Ue sono enormemente cresciuti d’importanza. L’Ue non è riuscita a definire una politica energetica comune, anche se questo obiettivo è stato comunque ribadito dal Consiglio europeo dello scorso marzo. La Russia ne ha approfittato per stringere accordi su base bilaterale con i singoli stati membri. Questi accordi suscitano spesso risentimento negli stati membri che ne sono esclusi e indeboliscono il potere negoziale collettivo dei paesi Ue nei confronti della Russia (cfr. § 3.4).

Non è però solo la questione dell’approvvigionamento delle risorse energetiche a dividere gli europei. Pesa anche il contrasto tra gli stati membri che ritengono la Russia una potenza aggressiva e auspicano quindi che l’Ue segua una strategia di contenimento e quelli che reputano necessarie relazioni amichevoli e puntano quindi su una politica di cooperazione e coinvolgimento. Tra questi ultimi si distinguono la Germania, il paese che ha i maggiori interessi economici e i rapporti politici più sviluppati con Mosca, e l’Italia. I primi invece comprendono soprattutto (ma non solo) i nuovi stati membri, per i quali l’esperienza della dominazione sovietica è storia recente. Le tensioni tra la Russia e alcuni di questi paesi,

segnatamente Polonia e Lituania, hanno di fatto bloccato l'avvio dei negoziati Ue-Russia sull'accordo che dovrebbe sostituire il Pca, che scade alla fine di quest'anno. Più in dettaglio, i paesi europei che hanno dispute aperte con la Russia sono i seguenti:

- *Gran Bretagna.* I rapporti tra Mosca e Londra stanno attraversando una fase di particolare difficoltà soprattutto per le implicazioni dell'omicidio di Alexandr Litvinenko, l'ex spia russa e oppositore di Putin avvelenato nella capitale britannica a fine 2006 (prima di morire, Litvinenko aveva accusato lo stesso Putin di aver ordito il suo assassinio). La disputa si è aggravata dopo che il governo britannico ha espulso quattro diplomatici russi in risposta al rifiuto di Mosca di estradare un cittadino russo apparentemente implicato nella vicenda (il che ha spinto i russi ad adottare un'analogia misura per rappresaglia). La mossa della Gran Bretagna può essere letta alla luce della volontà del nuovo premier, Gordon Brown, di non mostrarsi arrendevole (era certo che l'estradizione sarebbe stata rifiutata, visto che è esplicitamente proibita dalla stessa costituzione russa). La Russia è da tempo in polemica con la Gran Bretagna a causa dell'asilo concesso da quest'ultima ad alcuni fuoriusciti russi che le autorità russe hanno incriminato (tra loro figurano alcuni dei maggiori 'oligarchi', come l'ex magnate dei media Boris Berezovskii, e molti ex agenti dei servizi di sicurezza).

- *Estonia.* La decisione del governo estone di rimuovere un memoriale in onore dei caduti sovietici della Seconda guerra mondiale è stato oggetto la scorsa primavera di una contesa diplomatica tra Russia ed Estonia. Nella capitale estone si sono verificati scontri di piazza tra polizia e manifestanti di origine russa (un dimostrante è rimasto ucciso). La polemica, che ha assunto toni molto accesi, ha messo in luce la sensibilità – autentica o calcolata – della Russia circa il modo in cui vengono trattate le consistenti minoranze russe che risiedono nelle tre repubbliche baltiche. I siti web di alcuni ministeri, partiti politici, banche e media estoni hanno subito un massiccio attacco cibernetico che ha complicato lo svolgimento delle normali attività⁵. Il governo estone ha identificato l'origine dell'attacco in Russia, sebbene non abbia rivolto al Cremlino accuse formali.

- *Lituania.* La Lituania accusa la Russia di aver interrotto per circa dieci mesi le forniture alla sua unica raffineria di petrolio per rappresaglia contro la decisione di vendere la raffineria ad un acquirente polacco anziché ad uno russo.

- *Polonia.* Insieme ai paesi baltici, la Polonia è lo stato europeo più preoccupato da un eventuale ritorno di correnti revansciste in Russia. La Polonia è uno degli stati candidati ad ospitare lo scudo antimissile americano, nonché una decisa fautrice dell'integrazione dell'Ucraina sia nella Nato sia nell'Ue (l'ex presidente polacco Kwasniewski diede un importante contributo al successo della rivoluzione arancione a Kiev). L'ascesa al potere in Polonia dei gemelli Kaczynski, che non hanno mai fatto mistero della loro profonda diffidenza nei confronti dei russi, ha aggiunto un elemento di tensione nelle già tese relazioni tra Varsavia e Mosca. Al momento è all'ordine del giorno una questione apparentemente secondaria, e cioè il blocco delle importazioni di carne dalla Polonia deciso da Mosca per ragioni di sicurezza igienica (i polacchi sostengono però che si tratti di un pretesto). Reagendo a questa mossa russa la Polonia ha posto il veto sull'avvio dei negoziati per l'accordo Ue-Russia che dovrà sostituire il Pca.

• Anche gli **Stati Uniti** hanno incontrato grandi difficoltà a definire una coerente strategia di lungo periodo verso la Russia. Le ragioni sono però di diverso ordine. L'Ue si è data un obiettivo strategico preciso – costruire le basi per una cooperazione stabile e continua con la Russia – ma ha il problema di accomodare i diversi, a volte confliggenti, interessi e priorità dei suoi ventisette membri. Gli Usa sembrano ancora incerti sull'atteggiamento da assumere nei confronti delle nuove politiche di Putin.

⁵ Al punto che la Nato è stata costretta ad inviare in Estonia esperti di informatica per fornire assistenza e assicurarsi che i sistemi informatici del comando Nato in Estonia non venissero violati

La relazione cordiale impostata da Washington negli anni Novanta era basata sull'assunto che aiuti e assistenza economica, nonché l'associazione della Russia al blocco atlantico, avrebbero non solo favorito la sua transizione verso l'economia di mercato e la democrazia, ma anche garantito la sua acquiescenza all'espansione della Nato ad est e all'erosione della sua influenza in tutto lo spazio ex sovietico. In parte quest'approccio è stato incoraggiato dall'atteggiamento remissivo della Russia. Al di là del bisogno di reperire vitali risorse finanziarie e di evitare l'isolamento internazionale, Mosca ha visto nella cooperazione con gli Usa una condizione indispensabile per rimanere nel club delle potenze 'che contano'. Si spiegano così l'importantissima iniziativa russo-americana per la messa in sicurezza dell'ex arsenale nucleare sovietico, che ha portato tra l'altro, all'inizio degli anni Novanta, al trasferimento in Russia delle testate schierate in Bielorussia, Kazakistan e Ucraina (cfr. app. C). Dopo l'11 settembre si è intensificata anche la cooperazione nell'antiterrorismo. Putin è stato tra i primi ad esprimere solidarietà agli americani e a dichiararsi pronto ad accrescere le iniziative comuni contro il terrorismo internazionale, accreditandosi presso la Casa Bianca e il presidente Bush come leader e partner affidabile (l'11 settembre ha dato a Putin anche il destro per distogliere l'attenzione internazionale dalle atrocità del conflitto in Cecenia, nonché per presentare la lotta contro i secessionisti ceceni come uno dei fronti della lotta al terrorismo di matrice islamica). La Russia ha anche offerto un importante contributo logistico all'intervento americano in Afghanistan nella convinzione che ciò le avrebbe garantito maggiore attenzione ai suoi interessi da parte americana. Viste da Washington, però, le cose stavano diversamente. Per gli americani l'aiuto in Afghanistan era il segnale che la Russia, accettando implicitamente di recitare il ruolo di partner minore, avrebbe fatto parte della schiera dei 'volenterosi' nella guerra che la Casa Bianca aveva dichiarato al terrorismo internazionale⁶.

La decisione degli Stati Uniti di entrare in guerra con l'Iraq contro il volere dell'Onu ha fatto emergere in piena luce queste diversità di vedute. La Russia si è schierata con Francia e Germania contro l'intervento anglo-americano nel Golfo, presentandosi come campione del diritto internazionale. Mosca ha posto l'enfasi sul multilateralismo e ha cercato di far leva sulle divisioni tra gli Usa e i paesi europei contrari alla guerra. L'indirizzo unilateralista degli Stati Uniti è diventato per il Cremlino, insieme alla perdita di influenza in Europa e in una parte del suo 'vicino estero', il principale problema di politica estera.

L'ambizione di Washington di costruire una partnership strategica russo-americana in funzione antiterroristica sulla base della relazione cordiale degli anni Novanta e del dopo-11 settembre si è così scontrata con ostacoli crescenti. D'altra parte, il fallimento dell'iniziativa militare in Iraq ha indebolito la leadership degli Usa, rendendo ancor più necessaria la cooperazione con i russi per gestire importanti questioni internazionali come il Kosovo e l'Iran. Allo stesso tempo, però, l'amministrazione non sembra disposta a cedere alle richieste dei russi sulle questioni riguardanti lo spazio di sicurezza europeo e, in particolare, a rinunciare allo schieramento in Europa orientale dello scudo missilistico o a escludere l'ingresso dell'Ucraina e della Georgia nella Nato.

Il crescente autoritarismo di Putin in politica interna e le tendenze aggressive in politica estera hanno suscitato una crescente preoccupazione in America (anche se possono essere in parte interpretate come una reazione alle iniziative americane). L'amministrazione americana ha preso una posizione sempre più critica al riguardo, sia per bocca del presidente Bush che del vice-presidente Dick Cheney. Finora però le tensioni non sono mai arrivate al punto da far temere una rottura. Sia a Mosca che a Washington si è consapevoli della necessità di trovare un *modus vivendi*. È in questo spirito che si è tenuto l'incontro bilaterale tra Bush e Putin nella residenza della famiglia Bush, nel Maine, a inizio luglio. Organizzato in fretta e furia in un periodo in cui le relazioni tra la Russia e l'Occidente hanno probabilmente toccato il punto più

⁶ Fernando Mazzetti, *Il mistero Putin. Uomo della provvidenza o ritorno al passato?*, Borolo, Novara, 2003.

basso dalla fine dell'Urss, l'incontro non ha prodotto risultati concreti. Esso ha però chiarito che sia gli americani sia i russi vogliono evitare il ritorno a contrapposizioni da Guerra fredda e continuare a cooperare su una serie di questioni di interesse comune. I problemi aperti tra russi e occidentali sono però molti, e nessuno di facile soluzione. La volontà di evitare una rottura diplomatica potrebbe non bastare.

2.4 Le sedi della cooperazione della Russia con Usa ed Ue

La cooperazione della Russia con Unione europea e Stati Uniti si articola su diversi livelli, che includono istituzioni internazionali, forum informali, e meccanismi di collaborazione bilaterale.

- La Russia ha assunto su di sé gli impegni, i diritti e gli obblighi internazionali a cui era vincolata l'Unione sovietica, di cui è il principale stato successore. Ha pertanto ereditato il seggio permanente al **Consiglio di sicurezza (Cds) dell'Onu**. Il prestigio, le responsabilità, e l'autorità che esso conferisce – a cominciare dal potere di veto – lo rendono uno dei più preziosi strumenti di politica estera a disposizione di Mosca. Come membro permanente del Cds la Russia può tentare di bilanciare il primato degli Stati Uniti nella gestione delle crisi internazionali. Facendo perno sul suo potere di veto, il Cremlino ha perseguito negli ultimi anni una politica estera di impronta conservatrice, che punta a preservare il principio di non-ingerenza negli affari interni di uno stato come una delle colonne portanti del diritto internazionale così come del sistema di relazioni interstatali (su questo la Russia si è trovata spesso in sintonia con la Cina). Su tutte le questioni che hanno visto o vedono ancora i russi attestarsi su posizioni diverse od opposte a quelle degli americani e anche degli europei – il Kosovo, l'Iraq, le sanzioni contro l'Iran – la Russia ha costantemente fatto riferimento al rispetto delle consuetudini internazionali, nonché alla Carta dell'Onu, nel tentativo di contrastare (non graditi) mutamenti dell'equilibrio geopolitico di una data regione.

- Il forum informale del **Gruppo degli otto (G8)** offre ad americani ed europei la periodica opportunità di discutere con i russi un ampio spettro di questioni sia bilaterali che globali. Dietro la decisione di allargare il G7 alla Russia c'era la speranza che, coinvolgendola nella definizione dell'agenda politica globale, si sarebbero rafforzate le condizioni per uno sviluppo cooperativo dei rapporti con Mosca. I principali promotori dell'allargamento del gruppo dei paesi più industrializzati alla Russia, il presidente Usa Clinton e il cancelliere tedesco Kohl, erano anche dell'idea che l'ammissione nel G8 avrebbe spinto i russi ad adeguarsi gradualmente agli standard occidentali, non solo negli affari esteri ma anche in politica interna. L'inclusione nel G8 non sembra però aver favorito le istanze riformatrici e democratiche in Russia. Mosca tende a considerare la partecipazione al G8 come un'occasione per far valere le proprie priorità nazionali nell'agenda politica globale. I russi sembrano guardare al G8 come ad un forum di 'potenti' o di 'ricchi', a cui la Russia ha diritto a partecipare in considerazione della sua rilevanza geopolitica. In questa visione il fatto che gli altri membri del G8 siano democrazie liberali e che proprio in questo vedano la fonte di legittimazione del forum passa decisamente in secondo piano. Va notato peraltro che la svolta autoritaria di Putin ha portato alcuni commentatori a chiedere l'esclusione della Russia dal G8, una mossa di rottura che però nessuno dei sette paesi occidentali membri del G8 sembra propenso a prendere in considerazione.

- Il **Consiglio Nato-Russia** è un organo di istituzione recente (è stato creato al vertice Nato di Pratica di Mare del 2002) deputato alla consultazione su questioni di sicurezza che interessano tanto l'Alleanza atlantica quanto la Russia. Nelle intenzioni, il consiglio avrebbe dovuto fornire una cornice istituzionale al massimo livello per la cooperazione tra Occidente e Russia, che aveva ricevuto un forte impulso dal pronto appoggio offerto da Putin agli Stati Uniti nella lotta contro il terrorismo internazionale. Il consiglio è stato pensato infatti non solo come organo consultivo, ma anche come sede in cui promuovere lo scambio di

informazioni e lanciare iniziative congiunte. In questo senso, la sua istituzione è in linea con la politica di associazione della Russia ai principali meccanismi di consultazione euro-americani che, come abbiamo visto, aveva portato all'allargamento del G7. Il Consiglio ha effettivamente favorito l'intensificazione della cooperazione militare tra Nato e Russia (autorizzando un certo numero di esercitazioni congiunte), nonché promosso la partecipazione dei russi a iniziative Nato, come l'operazione *Active Endeavour* di pattugliamento del Mar Nero e del Mediterraneo orientale in funzione antiterroristica.

Tuttavia, per ciò che attiene al dialogo politico-strategico, il Consiglio non ha apportato reali vantaggi. Le aspettative dei russi, che confidavano nel fatto che la creazione di un organo di consultazione permanente avrebbe portato la Nato a prendere seriamente in considerazione i suoi specifici interessi e priorità, sono andate deluse. I russi ritengono anzi che la Nato tenda ad ignorare la loro posizione sulle questioni per loro politicamente più sensibili, come l'eventualità che altre ex repubbliche sovietiche come Ucraina o Georgia possano essere invitate a entrare nell'alleanza o lo stanziamento di truppe americane (con tanto di basi permanenti) in Bulgaria e Romania. La percezione che il Consiglio Nato-Russia non sia adeguatamente valorizzato è diffusa anche in alcuni membri europei della Nato, ed è in parte dipendente dalla più generale incertezza circa il ruolo dell'Alleanza dopo la scomparsa del Patto di Varsavia⁷. Il Consiglio Nato-Russia, dunque, non si è dimostrato finora uno strumento istituzionale sufficientemente solido per contenere – e risolvere – le divergenze strategiche tra russi, europei e americani.

- Contrariamente ai tempi della Guerra fredda, quando l'istituzione della Conferenza sulla cooperazione e la sicurezza in Europa (Csce, divenuta Osce nel 1995) contribuì ad allentare le tensioni tra Est ed Ovest, l'**Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (Osce)** è oggi uno dei principali terreni di scontro tra la Russia e i paesi occidentali. Mosca contesta aspramente l'evoluzione che, a suo parere, l'organizzazione ha subito negli anni Novanta e Duemila, nel corso dei quali l'Osce ha intensificato sensibilmente l'impegno per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi in numerose aree critiche dell'ex spazio sovietico (è variamente coinvolta in Ucraina e Moldavia, nel Caucaso e in Asia centrale). Le missioni Osce hanno generalmente un mandato molto ampio (anche se limitati poteri), dovendosi occupare degli aspetti politici, economici, ambientali e umanitari inerenti alla sicurezza e alla stabilità di una data area di crisi, ma tendono a porre l'accento soprattutto sui diritti umani e lo stato della democrazia. La Russia, che è coinvolta come parte in causa in molte delle aree dov'è impegnata l'Osce, ritiene che l'enfasi su diritti umani e democrazia sia un espediente escogitato da Stati Uniti ed Europa per tenerla costantemente sotto pressione e per contrastarne gli interessi. Il Cremlino vorrebbe invece che l'Osce tornasse alla sua antica dimensione di strumento di cooperazione su questioni di 'alta' sicurezza, in primo luogo il contrasto al terrorismo internazionale e la proliferazione delle armi di distruzione di massa, e ha avanzato la proposta di procedere ad una riforma statutaria dell'organizzazione. Nel frattempo, si è attestato su una posizione di sostanziale boicottaggio delle iniziative Osce.

Gli Stati Uniti e gli europei non si oppongono, in linea di principio, ad impiegare maggiormente l'Osce sulle questioni di sicurezza, come il contrasto al terrorismo, ma non sembrano disposti a rinunciare al suo impiego nell'ex area sovietica. L'Osce – a cui partecipano tutti i paesi europei, le repubbliche ex sovietiche del Caucaso e dell'Asia centrale, gli Usa e il Canada – è vista dai paesi occidentali come uno strumento indispensabile per avere una voce in capitolo nella gestione delle aree di crisi, come la Moldavia e il Caucaso, dove sono implicati anche i loro interessi di sicurezza. Questo approccio è a volte incoraggiato dagli

⁷ Sull'argomento, si veda tra gli altri Emiliano Alessandri, *La trasformazione della Nato e il vertice di Riga*, contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 59, Servizio studi e Servizio affari internazionali, Senato della Repubblica, Roma, novembre 2006.

stessi governi regionali, in particolare quelli più decisamente ostili ai russi (come quello della Georgia), che cercano nell'Osce una salvaguardia contro le pressioni di Mosca. In conclusione, le critiche russe all'Osce riflettono una più generale preoccupazione per quello che il Cremlino percepisce come un tentativo occidentale di erodere progressivamente la presenza e l'influenza della Russia nel suo stesso 'estero vicino'⁸.

3. Principali fonti di attrito tra la Russia e i paesi occidentali

La lista dei contrasti politici tra la Russia da una parte e gli Stati Uniti e l'Unione europea dall'altra è venuta crescendo negli ultimi anni. Ma non sempre americani ed europei formano un fronte compatto nelle dispute con Mosca. Il più delle volte, anzi, le frizioni con i russi si ripercuotono negativamente sul rapporto transatlantico e sulla coesione interna dell'Unione europea.

3.1 Lo scudo antimissile Usa e il trattato Cfe

Il progetto americano di installare componenti di uno scudo contro i missili balistici in Europa orientale ha causato forti tensioni, dando avvio ad un deterioramento delle relazioni degli occidentali con Mosca. La disputa sullo scudo antimissile ha anche messo a dura prova la coesione europea e transatlantica. Soprattutto in Europa occidentale è riemerso un forte disagio per la tendenza degli Usa a trattare bilateralmente questioni che riguardano la sicurezza dell'Ue o della Nato. In Europa orientale, invece, è diffusa la percezione che la minaccia russa non sia adeguatamente compresa da molti dei vecchi membri dell'Ue e che gli accordi di sicurezza con gli Usa siano da preferire ai progetti di difesa europea che non sono considerati tali da offrire una protezione sufficiente.

- La disputa sullo **scudo anti-missili balistici** è scoppiata ad inizio anno, dopo che gli Stati Uniti hanno annunciato l'intenzione di installare una batteria di circa dieci missili intercettori in Polonia ed un sofisticato sistema radar nella Repubblica ceca. La tesi degli Usa è che lo scudo serve a proteggere dalla minaccia dei missili balistici di paesi come l'Iran o la Corea del Nord. Secondo il Cremlino, invece, gli americani puntano con lo scudo missilistico a indebolire la capacità di distruzione e quindi di dissuasione dell'arsenale nucleare russo (anche perché né l'Iran né la Corea possiedono al momento la tecnologia necessaria allo sviluppo di missili intercontinentali). I russi temono che in futuro gli Usa sviluppino il progetto iniziale – per ora assolutamente incapace di arrestare anche una modesta offensiva nucleare da parte russa – fino al punto di assicurarsi un reale vantaggio strategico⁹.

Gli sforzi – tardivi – della diplomazia americana non hanno sortito l'effetto di quietare le preoccupazioni russe. Il Cremlino ha anzi scelto di innalzare il livello dello scontro, sia sul piano retorico sia su quello pratico. In due occasioni ufficiali, la conferenza sulla sicurezza di Monaco di Baviera a febbraio e il discorso sullo stato della Russia ad aprile, e poi in una conferenza stampa con giornalisti stranieri, il presidente Putin ha duramente criticato gli Stati Uniti e la Nato (non però l'Ue), accusando Washington di "unipolarismo" e gli occidentali di "metodi coloniali" per il modo in cui trattano la Russia¹⁰. Alle critiche si

⁸ Sull'argomento, si veda tra gli altri Laura Pasquero, "Il futuro dell'Osce", in Aa.Vv., *Rapporti atlantici e scenari mediterranei. Analisi e riflessioni a partire dall'attualità*, «Quaderni europei e internazionali» n. 4, Servizio affari internazionali, Senato della Repubblica, Roma, luglio 2005, pp. 219-237.

⁹ I timori dei russi riguardano anche il sistema radar, che, una volta operativo, dovrebbe essere in grado di tracciare il territorio russo fino agli Urali.

¹⁰ Il discorso di Monaco è disponibile sul sito della conferenza sulla sicurezza, www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=179; il discorso sullo stato della Russia è disponibile sul sito della presidenza russa,

sono accompagnate minacce e fatti. Putin si è detto pronto a puntare nuovamente i missili nucleari russi su bersagli europei. Il ministro degli esteri, Sergej Lavrov, ha ventilato l'ipotesi di schierare una batteria missilistica nell'enclave russa di Kaliningrad, stretta tra Polonia, Lituania e Mar Baltico. Putin ha anche dichiarato che prenderà in considerazione il suggerimento di alcuni alti ufficiali delle forze armate di ritirarsi dal Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-range Nuclear Forces treaty*, trattato Inf), che alla fine degli anni Ottanta portò alla rimozione degli euro-missili e consolidò il processo di riduzione delle armi nucleari perseguito da Gorbaciov e Reagan. Putin ha deciso inoltre una moratoria sull'osservanza da parte russa del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (cfr. oltre).

Il piano americano di difesa anti-missile ha anche provocato malumore in Europa. Diversi paesi europei, in primo luogo la Germania, non hanno gradito affatto che gli Stati Uniti non abbiano discusso l'iniziativa in via preliminare all'interno della Nato e/o con l'Ue. Alla Polonia e alla Repubblica ceca (che devono ancora dare la loro approvazione formale all'installazione rispettivamente dei missili intercettori e del radar) non sono state lesinate critiche per non averne discusso con gli altri membri della Nato e dell'Ue. Anche quei membri Nato che approvano in principio il progetto si sono lamentati della mancata consultazione. Inoltre, il fatto che lo scudo missilistico Usa non coprirà alcuni paesi membri dell'Alleanza (Grecia, Bulgaria, Romania e Turchia) ha suscitato non poche polemiche fra i paesi occidentali.

Tuttavia, l'asprezza della reazione russa ha indotto anche i paesi europei più scettici riguardo allo scudo missilistico a mettere da parte le polemiche e a far fronte comune con gli Usa, tanto più che alcuni di essi hanno altri motivi di contrasto con il Cremlino. Ad un incontro della Nato di giugno i paesi europei hanno avuto l'assicurazione che lo scudo antimissile Usa è compatibile con un altro, meno ambizioso, progetto della Nato di difesa antimissile. I piani americani hanno così ricevuto l'assenso implicito dagli alleati. Messo di fronte a questa posizione più unitaria il Cremlino ha ammorbidito un po' i toni. Durante l'ultimo G8 di Heiligendamm, in Germania, Putin ha offerto a sorpresa l'utilizzo della base russa di Gabala, in Azerbaigian, come sito alternativo per il sistema radar che dovrebbe essere installato nella Repubblica ceca, ventilando l'ipotesi di uno sviluppo congiunto Nato-Russia del sistema di difesa antimissile. Gli Stati Uniti e gli europei hanno salutato la proposta come un utile gesto distensivo, ma è improbabile che i piani originali della Casa Bianca siano destinati a cambiare in modo significativo¹¹.

- In risposta al rifiuto degli Usa di rivedere i piani di difesa antimissile in Europa la Russia ha deciso la sospensione temporanea dell'applicazione del **Trattato sulle forze convenzionali in Europa** (*Conventional Forces in Europe treaty*, trattato Cfe) che impone limiti al numero e al movimento di truppe e sistemi d'arma convenzionali. Il trattato Cfe è considerato uno dei pilastri della sicurezza dell'Europa post-Guerra fredda (cfr. app. A). La Russia è profondamente insoddisfatta dello stato di attuazione dell'accordo, che, negoziato dalla Nato e dal Patto di Varsavia nel 1990, è stato rivisto nel 1999 per adeguarlo ai mutamenti geopolitici intervenuti nel frattempo. Mosca ha posto tre condizioni per revocare la moratoria: la ratifica della versione aggiornata dell'accordo da parte dei paesi Nato che ne fanno parte

http://president.kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209_type70029type82912_125670.shtml. Il testo della conferenza stampa è apparso sul «Corriere della sera» del 4 giugno scorso.

¹¹ Il più grande ostacolo alla costruzione del sistema di difesa antimissile, in effetti, non sembra risiedere nelle proteste della Russia né nelle riserve della Nato o dell'Ue, bensì nelle incertezze del Congresso americano. I democratici, che sono maggioranza al Congresso, sono per tradizione scettici circa la funzionalità delle difese antimissile (che invece sono un antico cavallo di battaglia del Partito repubblicano). La Camera dei rappresentanti ha di fatto bloccato l'allocazione di fondi per lo scudo fino a quando la sua funzionalità non sarà sottoposta a test più rigorosi.

(finora, solo Russia, Bielorussia, Kazakistan e Ucraina hanno ratificato il nuovo trattato Cfe); l'adesione al trattato delle tre repubbliche baltiche e della Slovenia, che non ne fanno parte pur essendo membri dell'Alleanza atlantica; l'allentamento dei vincoli ai movimenti di truppe all'interno dei propri confini, in considerazione della delicata situazione militare in Cecenia e nel resto del Caucaso. Nel corso di una conferenza straordinaria sul Cfe convocata su richiesta della Russia, che si è svolta a Vienna lo scorso giugno, la Nato ha dato la sua disponibilità a rivedere le restrizioni al movimento e allo schieramento di truppe e armi convenzionali per venire incontro alle specifiche esigenze della Russia nel Caucaso. I paesi Nato hanno però ribadito che la ratifica del trattato Cfe rivisto è condizionata al ritiro delle truppe russe che ancora stazionano in Georgia e Moldavia, sostenendo di fatto le aspirazioni separatiste delle province filo-russe di quei paesi (cfr. § 3.2). La conferenza si è conclusa così con un nulla di fatto. La moratoria sull'applicazione del Cfe impedirà ad americani ed europei di verificare il rispetto da parte dei russi dei tetti numerici e delle limitazioni agli spostamenti delle truppe e degli armamenti. La sospensione dell'applicazione del Cfe potrebbe inoltre preludere ad un ritiro di Mosca dal trattato, aumentando il rischio di una ripresa della corsa agli armamenti. La fine del Cfe si sommerebbe a quella del trattato Abm (*Anti-ballistic missile treaty*), che vietava a Usa e Urss/Russia lo sviluppo di difese anti-missili balistici e da cui gli Usa si sono ritirati nel 2002; e quella dei trattati russo-americani di riduzione delle armi atomiche Start I (in scadenza nel 2009) e Start II, che la Russia ha rifiutato di applicare in risposta al ritiro americano dall'Abm (cfr. app. C).

3.2 *Lo spazio di sicurezza europeo ed ex sovietico: il Kosovo e i conflitti irrisolti*

La questione del Kosovo rappresenta senza dubbio uno dei maggiori punti di frizione tra la Russia e l'Occidente. Essa si lega inoltre ad un altro tema particolarmente delicato che complica il rapporto tra Usa, Ue e Russia, quello dei conflitti ancora irrisolti o 'congelati' (*frozen conflicts*).

- La posizione della Russia è di cruciale importanza per la risoluzione del problema dello **status finale del Kosovo**, che è ancora formalmente una provincia della Serbia, pur essendo sotto amministrazione dell'Onu dal 1999. La decisione sullo status finale del Kosovo spetta infatti al Consiglio di sicurezza dell'Onu, di cui la Russia è membro permanente con diritto di veto. Inoltre, la responsabilità per la gestione politico-diplomatica della questione kosovara è del Gruppo di contatto, a cui la Russia partecipa insieme a cinque paesi occidentali (Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Usa). Infine, la Russia continua ad avere un rapporto privilegiato con la Serbia e ha anche di recente ribadito che intende adoperarsi perché siano presi in considerazione e tutelati gli interessi dei serbi nella disputa che li oppone agli albanesi del Kosovo.

Negli ultimi mesi sono emersi forti contrasti tra la Russia e i paesi occidentali sulla questione dello status finale del Kosovo. La Russia ha seccamente respinto il piano di risoluzione dell'inviato speciale dell'Onu, l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari. Il piano Ahtisaari prevede che il Kosovo diventi un'entità indipendente, ancorché sotto supervisione internazionale e con una serie di garanzie per la minoranza serba, e per questo è considerato dai russi fortemente squilibrato a favore dei kosovari. Sia gli Usa che i paesi dell'Ue hanno invece sostenuto, seppur con diverse sfumature, il piano Ahtisaari, considerandolo un compromesso accettabile tra la posizione dei kosovari, che puntano alla piena e immediata indipendenza, e quella dei serbi che chiedono che il Kosovo rimanga parte della Serbia (il piano è stato approvato dal parlamento kosovaro, ma respinto da quello serbo).

A luglio il Gruppo di contatto, tenendo conto delle obiezioni di Mosca e in particolare della sua richiesta che si svolgessero ulteriori negoziati, ha autorizzato un periodo di quattro mesi per nuovi colloqui tra Pristina e Belgrado. C'è però un diffuso pessimismo sulla

possibilità che si raggiunga un compromesso accettabile a entrambe le parti dopo il fallimento della mediazione di Ahtisaari e data l'intransigenza di cui sia serbi che kosovari hanno ripetutamente fatto mostra. A dicembre pertanto, quando la questione tornerà ad essere discussa in sede Onu e anche il Consiglio di sicurezza dovrà nuovamente occuparsene, è probabile che i contrasti tra russi e occidentali riemergano in piena luce, determinando nuove tensioni. I russi non sembrano infatti disposti ad accettare una soluzione avversata dai serbi. Gli americani, dal canto loro, che sono da tempo convinti che un Kosovo indipendente sia l'unica soluzione, non sembrano disposti ad aspettare ancora a lungo e potrebbero pertanto decidersi a un riconoscimento unilaterale dell'indipendenza del Kosovo, con o senza il consenso degli europei¹². La frattura che in tal caso si determinerebbe potrebbe avere un impatto non indifferente sulle relazioni bilaterali tra Mosca e Washington.

È incerto l'atteggiamento che assumerebbe l'Ue in caso di riconoscimento unilaterale dell'indipendenza del Kosovo da parte americana. Finora l'Unione ha proceduto su un doppio binario: ha sostenuto il piano Ahtisaari, ma ha frenato sull'ipotesi del riconoscimento unilaterale. Gli europei sono infatti fortemente riluttanti a prendere iniziative che delegittimino il ruolo dell'Onu. Inoltre alcuni membri dell'Ue, in particolare Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia e Spagna, non nascondono la loro simpatia per le posizioni serbe e sono preoccupati per l'effetto destabilizzante che l'indipendenza del Kosovo potrebbe avere sulla regione balcanica e per il rischio che ne siano incoraggiate le spinte secessioniste al loro interno. Ma anche altri paesi, comprese la Francia e l'Italia, sono scettici sull'ipotesi di un riconoscimento dell'indipendenza kosovara in assenza di un avallo dell'Onu. Infine, l'Ue ha da tempo dato la sua disponibilità a inviare in Kosovo due sue missioni in sostituzione di quella Onu, ma è fortemente riluttante a farlo senza l'appoggio del Consiglio di sicurezza dell'Onu e cioè anche della Russia. Mosca non è contraria alle missioni Ue, ma a patto che esse si svolgano nell'attuale quadro giuridico – la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza – che, lasciando aperta la questione dello status finale del Kosovo, continua a considerare quest'ultimo come parte della Serbia.

Sta emergendo sempre più chiaramente che la speranza di americani ed europei che la Russia avrebbe ceduto sulla questione del Kosovo per non mettere a repentaglio i suoi rapporti con i partner occidentali era infondata. I russi sono venuti al contrario irrigidendo la loro posizione: la scorsa primavera sembravano non escludere del tutto la possibilità di un Kosovo indipendente, mentre ora vi si oppongono con toni che non lasciano molte speranze che si possa arrivare a una soluzione concordata. Mosca sembra intenzionata a tener ferma la sua posizione sul Kosovo come parte di una strategia più ampia volta a contestare quello che essa denuncia come l'unilateralismo occidentale, a contrastare l'espansione progressiva dell'area di influenza occidentale in Europa orientale e a conquistarsi uno spazio maggiore nelle decisioni riguardanti i conflitti in Europa.

Ma, al di là di questa motivazione strategica generale, i russi temono che il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo potrebbe incoraggiare le spinte secessionistiche di alcune minoranze etniche o entità locali all'interno della Federazione russa, in particolare nell'area caucasica. Mosca non è disposta ad accettare la tesi, sostenuta dagli americani e da diversi paesi europei, che il Kosovo rappresenta un caso sui generis che, come tale, non stabilirebbe un precedente per altre rivendicazioni indipendentiste.

Putin ha anche accennato all'intenzione della Russia di rientrare in gioco nei Balcani. Alcuni temono che la Russia potrebbe tentare di trarre vantaggio dalle tensioni tra la Serbia e i paesi occidentali per attrarre la Serbia nella sua sfera di influenza. È un fatto che la disputa sul Kosovo ha rinsaldato i legami tra Russia e Serbia. Inoltre, anche nei Balcani la Russia potrebbe essere tentata di usare l'arma energetica, dato che i paesi della regione sono

¹² Durante una visita recente in Albania (10 giugno) Bush ha detto a chiare lettere che gli Usa sono inclini a riconoscere l'indipendenza del Kosovo.

dipendenti dalle forniture russe. Ma un ritorno in grande stile della Russia nei Balcani non sembra uno scenario plausibile. Mosca non è infatti in grado di competere con la forza di attrazione che gli americani e gli europei esercitano nell'area sia in campo economico che in quello della sicurezza.

Nel caso di un riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte dei paesi occidentali la Russia potrebbe cercare di impedire l'attribuzione al Kosovo dello status di membro delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'Onu e delle organizzazioni finanziarie internazionali.

- Vi sono poi alcuni **conflitti irrisolti**, anche se 'congelati' (i cosiddetti *frozen conflicts*), in alcune aree periferiche dell'ex impero sovietico: Georgia, Moldavia, e Azerbaigian. Si tratta di conflitti tra governi centrali relativamente deboli e regioni con tendenze secessioniste, come l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia in Georgia e la Transnistria in Moldavia, o di dispute territoriali tra stati sovrani, come nel caso del Nagorno-Karabakh, conteso tra l'Azerbaigian (di cui è formalmente parte) e l'Armenia (che ne detiene il controllo di fatto). Si tratta di questioni locali, ma con importanti implicazioni strategiche, visto che sono potenzialmente in grado di destabilizzare le regioni di appartenenza e inasprire i rapporti fra le grandi potenze. I casi più problematici per Usa ed Ue sono quelli della Georgia e della Moldavia. La Russia mantiene truppe in entrambi i paesi, ufficialmente in veste di *peace-keepers* a supporto di missioni Osce (Transnistria e Ossezia del Sud) e Onu (Abkhazia). Europei e americani, tuttavia, ritengono che le truppe russe siano d'ostacolo alla risoluzione delle crisi e ne hanno chiesto il ritiro.

La questione dei conflitti 'congelati' ha assunto i contorni di un gioco a somma zero. I russi puntano a mantenere congelate le crisi e a conservare così un controllo più o meno diretto sulle zone a ridosso delle loro frontiere. Dato l'orientamento generalmente filo-occidentale dei governi moldavo (che vorrebbe entrare nell'Ue) e georgiano (che mira soprattutto alla Nato), i russi temono che, diminuendo la loro influenza, aumenterebbe quella degli europei e, soprattutto, degli americani.

Usa ed Ue non sembrano disposti a forzare la situazione. Per gli occidentali lo status quo presenta per lo meno il vantaggio di evitare di doversi confrontare con la Russia su questioni considerate di minore rilevanza geopolitica rispetto al Kosovo, l'Iran o la sicurezza energetica. Ciò non vuol dire che non vi sia un sincero interesse ad una risoluzione delle dispute, quanto piuttosto che gli Usa e soprattutto l'Ue preferiscono insistere su un approccio cauto e graduale.

- La *Transnistria*, una lingua di terra nella Moldavia orientale, è diventato uno snodo di traffici illeciti di ogni genere. La necessità di adeguate misure di contrasto al crescente fenomeno criminoso è avvertita con sempre maggiore urgenza soprattutto dopo che l'Ue si è allargata alla Romania, che condivide un lungo tratto di frontiera con la Moldavia. Americani ed europei hanno proposto l'invio di una forza multinazionale di *peace-keeping* in sostituzione del contingente russo. Mosca ha respinto l'offerta, denunciando la presunta evoluzione anti-russa dell'Osce. Attualmente si è dunque in una fase di stallo. Certamente, è interesse degli europei ottenere almeno qualche risultato sul fronte della lotta alla criminalità e del controllo dell'immigrazione, obiettivi che non è possibile conseguire senza un qualche accomodamento con Mosca.

- La questione della *Georgia* è anche più complessa. Il Caucaso meridionale, che comprende anche Azerbaigian e Armenia, è al centro di un gioco di potere tra Russia, Usa, Iran, Turchia e (in misura minore) Europa, soprattutto perché è uno snodo nevralgico delle rotte energetiche. I conflitti 'congelati' in Abkhazia e Ossezia del Sud servono dunque ai russi per esercitare un certo grado di influenza sulla zona. Questo fragile equilibrio è stato scosso dalla 'rivoluzione delle rose' del novembre 2003, che ha portato al potere in Georgia un partito

dichiaratamente anti-russo e filo-occidentale. Il legame con la Georgia da quel momento è aumentato di importanza per Washington. Gli Stati Uniti appoggiano l'auto-candidatura georgiana all'entrata nella Nato anche in vista di una risoluzione delle contese in Abkhazia e Ossezia del Sud. Gli europei invece vorrebbero tenere separata la questione dei conflitti 'congelati' dal processo di avvicinamento ed eventuale integrazione della Georgia nelle istituzioni euro-atlantiche, dando la precedenza alla prima. Gli europei sono perplessi circa il ruolo che la Nato può realisticamente svolgere nel Caucaso e temono che l'adesione della Georgia all'Alleanza atlantica possa creare gravi tensioni con la Russia. Il presidente georgiano Mikhail Saakashvili, dal canto suo, è più volte entrato in contrasto con il Cremlino, ritenendo probabilmente che un aperto orientamento filo-americano possa dissuadere i russi dall'intraprendere iniziative estreme contro il suo governo. È un approccio tutt'altro che esente da rischi. Saakashvili potrebbe infatti riporre una fiducia eccessiva nell'appoggio americano. Gli Usa non appaiono nelle condizioni di proteggere la Georgia dalle restrizioni alle forniture energetiche, al commercio e alla circolazione di persone – misure che Mosca ha adottato man mano che le relazioni con i georgiani peggioravano. Né sembrano disposti a inimicarsi la Russia e a polemizzare con gli alleati europei pur di avere la Georgia nella Nato (almeno nel breve periodo).

Una serie di elementi potrebbero far saltare il precario equilibrio attuale: un ulteriore inasprimento delle tensioni tra Georgia e Russia (recentemente Tbilisi ha denunciato un raid aereo russo in territorio georgiano); un inaspettato peggioramento della situazione in Ossezia del Sud o Abkhazia; una forzatura sul Kosovo da parte occidentale (v. *supra*) che spinga la Russia a rivedere la sua posizione sui conflitti 'congelati' nel suo 'vicino estero'.

3.3 La non-proliferazione nucleare: Iran e Corea del Nord

Sul tema della non proliferazione nucleare c'è una considerevole convergenza di interessi tra Russia e Occidente. La Russia è una delle cinque potenze nucleari ufficialmente riconosciute dal Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp)¹³ e dispone di un imponente arsenale atomico, il secondo al mondo per grandezza e l'unico in grado di rivaleggiare con quello americano. Mosca ha pertanto un evidente interesse a mantenere il più possibile ristretto il club delle potenze atomiche e condivide le preoccupazioni di americani ed europei circa le ambizioni nucleari di Corea del Nord e Iran, tanto più che si tratta di paesi vicini ai suoi confini.

La cooperazione con America ed Europa non è però libera da ostacoli. Il Cremlino si è sì impegnato negli sforzi diplomatici volti a contrastare i programmi nucleari iraniano e nord-coreano, ma si è anche opposto all'adozione di alcune sanzioni proposte dagli occidentali e, in generale, guarda con sospetto alla strategia di antiproliferazione perseguita da Washington, temendo che essa miri, fra l'altro, ad accrescere l'influenza americana nelle due regioni più esposte al rischio della proliferazione nucleare, Medio Oriente e Asia orientale.

In breve, le priorità della Russia nella doppia disputa sul nucleare iraniano e su quello nord-coreano sono le seguenti:

- persuadere Corea del Nord e Iran a rinunciare alle loro ambizioni nucleari e a rispettare le disposizioni del Trattato di non proliferazione. La Russia ha tentato di rompere l'*impasse* con l'Iran offrendo di ospitare sul proprio territorio le strutture per l'arricchimento dell'uranio per le centrali iraniane (la proposta potrebbe ancora essere parte di un'eventuale risoluzione concordata della disputa)¹⁴ e ha dato un contributo

¹³ Le altre sono Cina, Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti.

¹⁴ L'arricchimento dell'uranio, necessario alla produzione di energia, è facilmente convertibile ad usi militari. La sospensione delle attività di arricchimento è pertanto la principale richiesta all'Iran da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu.

importante a sbloccare le trattative che hanno portato la Corea del Nord ad accettare di chiudere un'infrastruttura nucleare chiave¹⁵;

- scongiurare l'ipotesi di un intervento armato da parte americana contro le infrastrutture nucleari dell'Iran, sia per evitare un possibile aumento di influenza americana nell'area sia per evitare l'ulteriore destabilizzazione di una regione vicina ai suoi già problematici confini meridionali;
- evitare iniziative unilaterali da parte degli Usa e dei loro alleati e ogni misura coercitiva nei confronti di Iran e Corea del Nord che non abbia l'approvazione del Consiglio di sicurezza dell'Onu, in modo da poter conservare il più ampio margine di influenza possibile nella gestione dei rapporti con i due paesi accusati di volersi dotare di armi nucleari; per la stessa ragione Mosca è interessata a valorizzare i 'colloqui a sei', il forum multilaterale creato ad hoc per la questione nord-coreana¹⁶;
- mantenere aperti spazi di collaborazione con i governi nord-coreano e iraniano; con l'Iran, in particolare, Mosca punta a continuare la cooperazione in atto da tempo nel campo del nucleare civile e del commercio di sistemi d'arma convenzionali (la Russia sta costruendo la prima centrale iraniana ed è il principale fornitore di armi leggere di Teheran).

Tutto ciò spiega perché la Russia abbia ceduto alle richieste euro-americane di imporre misure punitive solo dopo che la Corea ha condotto un test nucleare e l'Iran ha ripetutamente ignorato gli ammonimenti delle Nazioni Unite a sospendere le attività nucleari più sensibili. Tuttavia, il Cremlino si è sforzato di attenuare l'impatto delle sanzioni. Ha ottenuto, ad esempio, che dal blocco alle esportazioni in Iran di materiali nucleari e beni correlati fossero esclusi materiali e tecnologie necessari alla costruzione della prima centrale atomica iraniana, affidata ad un'agenzia russa. Su questo versante ha potuto contare sull'appoggio cinese. Pechino ha esercitato un'azione frenante sulle iniziative americane nei confronti della Corea del Nord, Mosca su quelle nei confronti dell'Iran.

La Russia fa leva sul fatto che anche gli europei sono contrari ad ogni ipotesi di cambio di regime forzato in Iran e considerano di importanza fondamentale preservare il ruolo centrale dell'Onu. Tuttavia, i continui rifiuti da parte del governo iraniano di conformarsi alle richieste delle Nazioni Unite hanno portato ad un certo indurimento della posizione dei membri dell'Ue, che hanno acconsentito alle proposte americane di adottare sanzioni, prevalentemente di carattere finanziario, anche al di fuori del contesto Onu. Mosca si è astenuta dal criticare le iniziative extra-Onu di Usa ed Europa, anche perché l'ostinazione degli iraniani ha creato una certa frustrazione anche in Russia. Il Cremlino punta ad ottenere dall'Iran qualche concessione significativa in modo da allentare la pressione esercitata dagli Stati Uniti, ma se ciò non dovesse risultare possibile, è verosimile che dia l'assenso all'ampliamento del regime di sanzioni adottato dal Cds nel dicembre dello scorso anno e inasprito a marzo.

3.4 La politica energetica

La gestione della ingenti risorse energetiche nazionali ha acquisito una crescente importanza non solo nella politica economica, ma anche nella politica estera della Russia grazie anche al forte aumento dei prezzi dell'energia verificatosi negli ultimi anni. Le industrie energetiche sono tornate quasi interamente sotto controllo statale, il che consente al governo di usare la leva energetica per cercare di accrescere la sua influenza politica nei paesi, specie quelli politicamente fragili, che dipendono dalle importazioni di energia dalla Russia.

¹⁵ Una banca russa si è offerta di facilitare il trasferimento di fondi nord-coreani depositati in una banca di Macao che gli Stati Uniti avevano imposto di congelare. La Corea del Nord ha accettato di riprendere le trattative sulla de-nuclearizzazione solo dopo lo scongelamento dei fondi.

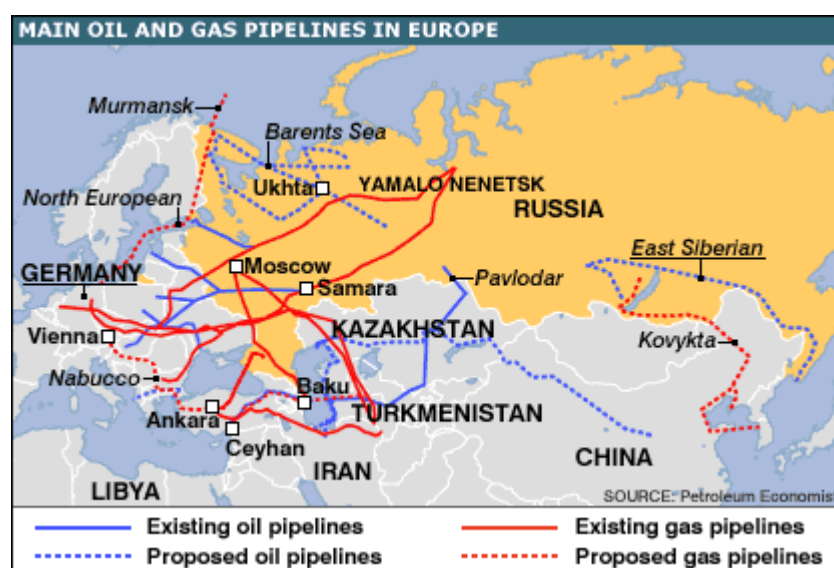
¹⁶ I 'colloqui a sei' comprendono la Cina, le due Coree, il Giappone, la Russia e gli Stati Uniti.

Il monopolio di stato Gazprom gestisce le enormi riserve di gas naturale che viene esportato in Europa orientale ed occidentale. Una legge varata nel 2006 riconosce a Gazprom l'esclusiva sull'esportazione del gas naturale. Il gigante russo del gas controlla i gasdotti che riforniscono i paesi europei, compresa quella parte della rete distributiva che è in Asia centrale. La Russia è inoltre grande produttrice ed esportatrice di petrolio, anche se da quando il controllo delle compagnie petrolifere è passato nelle mani dell'azienda di stato Rosneft la produzione è drasticamente calata e sono sempre più chiaramente emerse la scarsa efficienza e produttività del settore.

Negli ultimi anni la Russia ha seguito una strategia tesa a massimizzare i proventi dalle esportazioni di energia imponendo prezzi più alti ai paesi importatori. Di qui le dispute con l'Ucraina del gennaio 2006 e con la Bielorussia un anno dopo che hanno messo per la prima volta anche gli occidentali di fronte al rischio concreto di un'interruzione delle forniture energetiche dalla Russia nel periodo più freddo dell'anno. Minacciando l'interruzione delle forniture la Russia ha ottenuto una sostanziale maggiorazione dei prezzi pagati sia da Ucraina e Bielorussia sia dagli stati caucasici, ma la sua affidabilità come paese esportatore di energia ne ha fortemente risentito. Si è inoltre diffuso il timore che la Russia possa in futuro ricorrere al ricatto energetico non solo per consolidare una sua sfera di influenza in Europa orientale, contrastando l'espansione dell'Ue e della Nato, ma anche per ottenere concessioni economiche o politiche dai paesi occidentali. Diversi paesi europei non hanno una reale prospettiva, neanche nel lungo termine, di emanciparsi dalla dipendenza energetica dalla Russia. E in effetti paesi come Austria, Francia, Germania e Italia hanno stipulato accordi commerciali con la Russia di durata ultradecennale (alcuni scadono tra 25 anni).

La Russia sta cercando anche di entrare nel lucroso mercato europeo delle energia, acquisendo il controllo di una parte della rete distributiva, ma si è scontrata con le reazioni protezionistiche dei governi europei. L'Unione europea chiede a sua volta che la Russia liberalizzi il suo mercato interno e ratifichi la Carta europea dell'energia che le imporrebbe, fra l'altro, di spezzare il monopolio di stato su oleo- e gasdotti.

PRINCIPALI OLEODOTTI E GASDOTTI IN EUROPA



Fonte: *Bbc News*

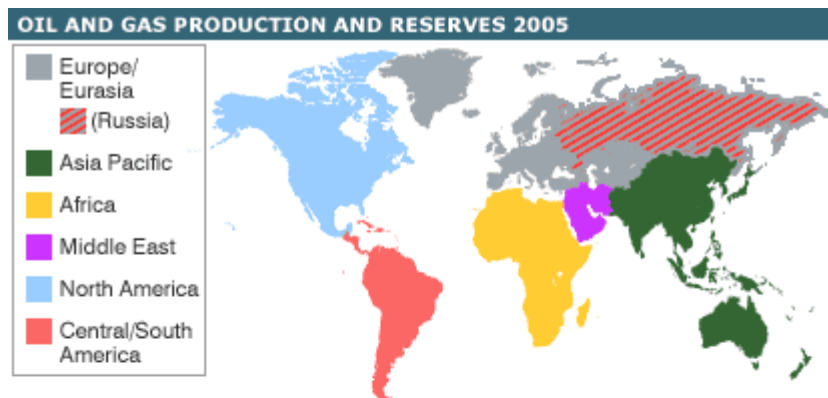
Due fattori fanno da ostacolo a una risposta unitaria e coerente degli europei alla nuova politica energetica della Russia: il diverso grado di dipendenza dei singoli stati europei dalle forniture russe e, soprattutto, la diversa percezione che essi hanno del rischio che i russi possano riconquistare spazi di potere in Europa. Questo rischio è avvertito acutamente in Polonia e nei paesi baltici e, in genere, in Europa orientale, molto meno nei paesi dell'Europa occidentale. Questi ultimi, compresa l'Italia, hanno continuato a puntare sul rafforzamento dei legami economici e commerciali con la Russia anche in campo energetico. L'accordo tra Russia e Germania per la costruzione di un gasdotto che collega i due paesi attraverso il Mar Baltico è stato duramente contestato dalla Polonia e dai tre paesi baltici. Queste divisioni rispecchiano più generali divergenze fra i paesi dell'Ue sulla valutazione della politica estera di Putin, di cui si è già detto in precedenza (cfr. § 2.3).

Gli americani, dal canto loro, non sono direttamente minacciati da possibili pressioni o ricatti russi basati sulle forniture energetiche, poiché importano da altri paesi l'energia di cui hanno bisogno, ma hanno più volte manifestato una forte preoccupazione per le pressioni esercitate dai russi su alcuni paesi importatori. In un discorso tenuto a Vilnius, in Lituania, nel maggio 2006 il vice-presidente americano Cheney ha duramente stigmatizzato il "ricatto energetico" russo.

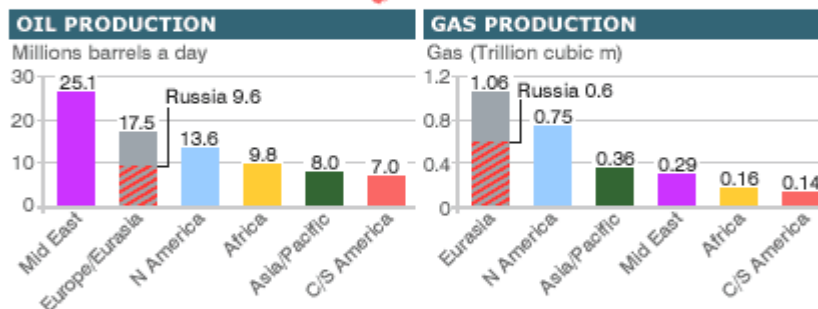
Per gli europei non ci sono facili alternative alle importazioni di energia dalla Russia. Le altre rotte di importazione non sono, nel complesso, più affidabili e le fonti energetiche diverse dal petrolio e dal gas, comprese le cosiddette energie pulite, hanno ancora costi troppo elevati. C'è chi, come il senatore americano Richard Lugar, si è spinto fino a proporre che sia la Nato ad occuparsi della sicurezza energetica dei paesi occidentali, predisponendo piani per far fronte alle eventuali crisi energetiche e a prolungate interruzioni nei rifornimenti, ma nessun governo ha seriamente preso in considerazione questa proposta.

C'è da considerare d'altra parte che la dipendenza è reciproca. La Russia infatti non è stata finora in grado di sviluppare la produzione di gas e petrolio in Siberia orientale né le infrastrutture necessarie per trasportare energia sul mercato cinese o altri mercati asiatici. L'unico grande mercato di sbocco per la Russia resta in realtà quello europeo. Pertanto sembra esservi un interesse comune per intese anche in campo energetico che evitino il rischio di crisi dei rifornimenti. È questo peraltro che induce la maggior parte dei paesi europei a proseguire sulla strada degli accordi economici con i russi: tende ancora a prevalere la convinzione che per Mosca non ci siano alternative a una cooperazione economica sempre più stretta.

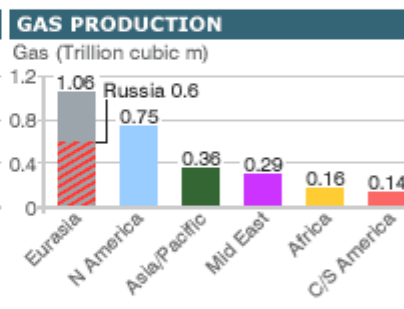
**PRODUZIONE E
RISORSE DI
PETROLIO E GAS,
2005**



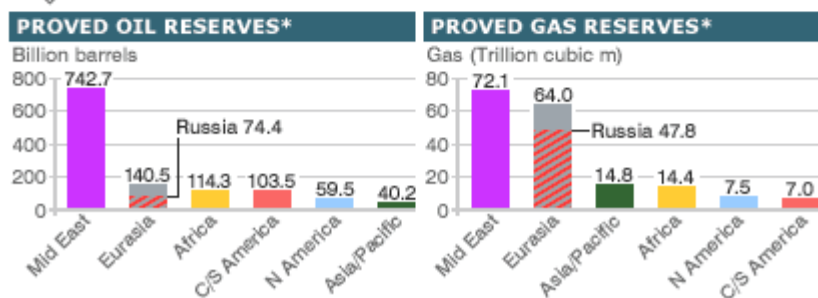
**PRODUZIONE DI
PETROLIO**



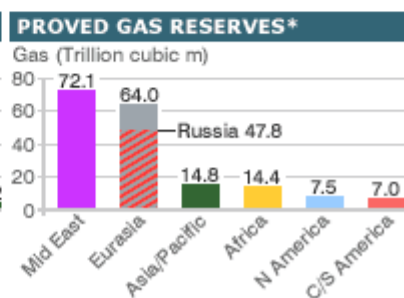
**PRODUZIONE DI
GAS**



**RISERVE DI
PETROLIO
ACCERTATE**



**RISERVE DI GAS
ACCERTATE**



*Reserves that the industry considers can be recovered in existing economic and operating conditions. Canada figures include estimate of oil sands "under active development". SOURCE: BP

Fonte: *Bbc News*

3.5 Lo stato della democrazia e dei diritti umani in Russia

Durante il mandato del presidente Putin (in carica dal 2000) le denunce occidentali delle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali in Russia sono andate moltiplicandosi. Una posizione molto critica è stata espressa sia dalle organizzazioni non governative (Ong) specializzate nel campo dei diritti umani sia da alcune testate giornalistiche di prestigio internazionale (tra queste si è distinto *The Economist*)¹⁷. Anche alcune organizzazioni internazionali, tra cui l'Osce e il Consiglio d'Europa, hanno richiamato l'attenzione sulle limitazioni alle libertà fondamentali in Russia. I governi occidentali hanno assunto posizioni diverse ed espresso critiche solo ad intermittenza. La questione è in effetti tra le più delicate nell'agenda russo-occidentale. Il governo russo tende a presentare all'opinione

¹⁷ L'edizione del 25 agosto 2007 dell'*Economist* titola in copertina *Putin's people. The spies who run Russia* ('Gli uomini di Putin. Le spie che governano la Russia') e contiene un giudizio negativo della direzione presa dal Cremlino. La Russia figura tra le ultime posizioni in una speciale classifica sullo stato della democrazia nel mondo stilata dall'*Economist Intelligence Unit* nel 2006 (Laza Kekic, *The Economist Intelligence Unit's index of democracy, 2007*, www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf). Anche l'annuale rapporto *Freedom in the World* dell'ong (conservatrice) americana Freedom House cataloga la Russia tra le nazioni solo "parzialmente libere", tra l'altro registrando un peggioramento negli ultimi anni (per la parte sulla Russia, cfr. www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7258&year=2007). Altre note ong che si sono espresse criticamente nei confronti della Russia sono Amnesty International, Human Rights Watch e Memorial.

pubblica interna le critiche provenienti dall'estero come un tentativo di mettere la Russia sotto pressione e screditarne l'immagine internazionale.

I governi occidentali hanno interesse a mantenere rapporti cordiali con un interlocutore tanto rilevante come la Russia, ma, per essere coerenti e credibili, non possono ignorare le misure del governo russo che contrastano con i principi fondamentali dello stato di diritto e della democrazia. Stretti in questo dilemma, i governi occidentali non sono riusciti a definire una convincente strategia comune e hanno spesso reagito in modo diverso alle iniziative del Cremlino.

Nei primi anni della presidenza Putin l'atteggiamento prevalente verso la Russia fu una certa accondiscendenza, anche in ragione dell'effettiva difficoltà di consolidare lo stato di diritto e far fiorire una cultura democratica in uno stato enorme per estensione, popolato da numerose componenti etniche e che non poteva vantare una tradizione liberale e democratica. Alcuni leader dei principali paesi occidentali, tra cui Bush, l'ex cancelliere tedesco Schröder e l'ex presidente del Consiglio italiano Berlusconi, presero pubblicamente le difese di Putin. In seguito, però, l'intensificarsi delle critiche nell'opinione pubblica e il parallelo (e in parte collegato) deterioramento dei rapporti con la Russia ha portato i governi ad assumere un atteggiamento più duro, esprimendo critiche dirette e protestando contro il percepito (e in Occidente generalmente accettato) arretramento della democrazia in Russia. Sia il presidente Usa Bush (e il suo vice Cheney) sia il cancelliere tedesco Angela Merkel e il neo-presidente francese Nicolas Sarkozy hanno di recente rilasciato dichiarazioni più critiche nei confronti della Russia.

Le critiche occidentali riguardano principalmente tre questioni: la guerra in Cecenia, le restrizioni alle libertà civili e politiche e l'indebolimento del sistema di garanzie istituzionali.

- *La guerra in Cecenia*, oggetto di numerose indagini da parte di organizzazioni specializzate (sia governative sia non-governative), è stato teatro di gravi, ripetute e persistenti violazioni dei diritti umani, che sono state tollerate (in parte anche autorizzate) dal governo di Mosca e dal governo filo-russo installato dal Cremlino nella repubblica caucasica. La guerra in Cecenia ha attirato sulla Russia critiche da gran parte della comunità internazionale. I rapporti tra Russia e Occidente non hanno però risentito, se non marginalmente, data anche la difficoltà a intervenire nella gestione della crisi. L'Osce ha operato in Cecenia dal 1995 al 2003, quando ne è stata di fatto estromessa dalla Russia; (la missione Osce in Cecenia è stata ripetutamente accusata in Occidente di non aver fatto abbastanza per la tutela dei diritti umani).

- *Le restrizioni alla libertà di stampa e all'opposizione politica* hanno provocato un disagio crescente anche a livello di governi, al punto da spingere il cancelliere Merkel, allora presidente di turno dell'Ue, a protestare pubblicamente contro il trattamento riservato dalle autorità russe ad attivisti anti-governativi che volevano manifestare il loro dissenso verso Putin in occasione dell'annuale vertice Ue-Russia che si è svolto a Samara, sul Volga, lo scorso aprile.

In Russia l'opposizione politica a Putin e al suo partito di governo Russia Unita ha uno scarso seguito popolare e non è rappresentata se non marginalmente nell'Assemblea federale (il parlamento russo). Ciò in parte dipende dalle difficoltà di organizzare un progetto politico alternativo a quello di Putin, che può contare sull'appoggio dei servizi di sicurezza, dell'esercito e di gran parte dell'opinione pubblica, ma anche dalle limitazioni imposte dal Cremlino stesso e dal controllo che esso esercita sui mezzi di comunicazione, in particolare la televisione, riducendo gli spazi pubblici di protesta e critica. Alcuni degli 'oligarchi' in esilio, come Berezovski o Gusinski, che erano diventati sotto Eltsin magnati della comunicazione, si sono visti privare delle loro aziende di mass media che sono state in parte rinazionalizzate, rientrando così nell'orbita del Cremlino.

In Occidente sono state ripetutamente denunciate gravi restrizioni alle libertà del mondo dell'informazione. È diffusa la percezione che il governo russo abbia coperto o non

abbia perseguito con sufficiente determinazione i responsabili delle violenze e intimidazioni di cui molti giornalisti 'scomodi' sono stati vittime. Tra il 1992 e oggi più di quaranta giornalisti sono stati assassinati o sono morti in circostanze poco chiare per motivi verosimilmente legati alle loro attività di investigazione e denuncia. Il caso più famoso in Occidente è quello di Anna Politovskaia, una giornalista uccisa a Mosca nell'autunno 2006 che aveva condotto varie inchieste apertamente critiche nei confronti di Putin e della guerra in Cecenia. Il Cremlino respinge con forza ogni accusa di passività (e di complicità), ma è un fatto che la debole reazione delle autorità a una serie di omicidi che hanno coinvolto aperti oppositori di Putin – tra cui anche l'ex spia Litvinenko – ha seriamente eroso la credibilità dell'attuale governo russo in Occidente.

- *L'accentramento di poteri nel governo centrale* è un'altra fonte di preoccupazioni in America ed Europa. La struttura federale della repubblica si è considerevolmente indebolita sotto Putin. A fine settembre 2004, subito dopo la strage di Beslan, Putin ha portato a compimento un processo di graduale svuotamento dei poteri e delle competenze delle autorità locali, privandole del diritto di eleggere i governatori regionali e autorizzandole soltanto a confermare i candidati nominati dal presidente. È stato in quest'occasione che Washington ha cominciato a prendere posizioni più critiche nei confronti della Russia. La decisione del governo americano di aumentare i finanziamenti alle ong che in Russia promuovono le riforme politiche ed economiche ha spinto il Cremlino ad inasprire il controllo governativo su questo tipo di organizzazioni, molte delle quali hanno incontrato da allora grandi difficoltà a svolgere le loro attività¹⁸. Ad alimentare le preoccupazioni di America ed Europa è anche la sempre più netta prevalenza del potere esecutivo su quello legislativo ed il controllo esercitato dal primo sulla magistratura (il caso forse più clamoroso è stato il forzato fallimento dell'azienda petrolifera Yukos, voluto dal governo e avallato dalla magistratura). Nel 2003 Amnesty International pubblicò un rapporto molto critico dello stato del potere giudiziario in Russia, denunciando anche una serie di violazioni dei diritti umani che avrebbero costantemente luogo nel sistema penitenziario¹⁹. Da allora non sono emersi elementi che facciano pensare ad un miglioramento della situazione²⁰.

4. Scenari

Da quanto precede risulta evidente che i rapporti di Usa e Ue con la Russia stanno attraversando una fase particolarmente delicata, che è probabile preluda a nuovi equilibri. Quali dunque potrebbero essere gli sviluppi futuri? Per comodità di analisi ipotizziamo tre scenari principali.

4.1 Appianamento delle principali divergenze e rilancio della cooperazione

In questo scenario, il più ottimistico, ma anche il meno probabile, si assisterebbe a un allentamento delle attuali tensioni e al riemergere di una comune volontà di rafforzare gli strumenti di cooperazione sia al livello regionale che globale. Perché questo si verifichi

¹⁸ È a partire da qui anche che le accuse da parte russa alle ong di fare gli interessi di governi stranieri sono andate moltiplicandosi, anche in ragione del fatto che alcune di queste ong specializzate (escludendo cioè quelle che, come Amnesty International o Human Rights Watch, operano a livello globale e non hanno uno specifico focus sulla Russia) ricevono finanziamenti da fonti europee e americane. Per fare un unico esempio, Glasnost Defense Foundation, un'ong a difesa della libertà di stampa (essenzialmente, si occupa di monitorare le condizioni in cui operano i giornalisti in Russia), è sostenuta finanziariamente da diverse organizzazioni americane – tra le altre Soros Foundation, Ford Foundation, National Endowment for Democracy – e da altre istituite sotto il patrocinio delle ambasciate in Russia di Canada, Germania, Gran Bretagna e Svizzera.

¹⁹ *Rough Justice. The law and human rights in the Russian Federation*, Amnesty International Publications, The Alden Press, Oxford, 2003, www.amnesty.org/russia/pdfs/justice-report-eng.pdf.

²⁰ Il numero di cause presentate da cittadini russi alla Corte europea per i diritti umani, per esempio, è aumentato considerevolmente negli ultimi anni, un segnale della scarsa o nulla fiducia nei tribunali nazionali.

sarebbe necessario che sulle questioni oggi più spinose, come lo scudo antimissile e il futuro del trattato Cfe, si raggiungesse un accordo soddisfacente per entrambe le parti. Gli americani potrebbero per esempio accantonare il progetto dello scudo antimissile o allungarne i tempi di attuazione – un’ipotesi verosimile solo nel caso che alla Casa Bianca venga eletto il prossimo anno un democratico – oppure potrebbe stabilirsi una qualche cooperazione in materia di difesa antimissile sulla scorta di quanto proposto dai russi. Un appianamento anche parziale dei contrasti sullo scudo potrebbe accompagnarsi a un compromesso che consentisse di preservare, con alcune ulteriori modifiche, il trattato Cfe ed evitare così un’ulteriore erosione dei regimi di controllo degli armamenti. In questo scenario prevarrebbe anche una volontà di compromesso sulla gestione dei conflitti ‘congelati’. Nel caso del Kosovo si potrebbe avere un accordo al Cds dell’Onu o quantomeno una rinuncia da parte russa ad azioni di rivalsa nel caso gli occidentali procedessero a un riconoscimento unilaterale. Anche la cooperazione in materia di non-proliferazione e di antiterrorismo si intensificherebbe. In questo scenario si rinnoverebbe l’accordo di partenariato Ue-Russia su basi più avanzate e si potrebbero anche creare le condizioni per un rilancio del ruolo del Consiglio Nato-Russia. Condizione perché tutto ciò si verifichi è che il successore di Putin che sarà eletto il prossimo marzo prenda posizioni più accomodanti non solo in politica estera, ma anche in politica interna.

4.2 Contrasti persistenti in Europa e in altre aree, ma senza rotture traumatiche

In questo scenario intermedio, che appare anche il più probabile, i rapporti dei paesi occidentali con la Russia sarebbero caratterizzati, come accade attualmente, da un misto di competizione, talora anche di antagonismo, e di cooperazione. La Russia continuerebbe a seguire una strategia mirante a contrastare l’espansione dell’influenza dell’Ue e della Nato in Europa orientale e a difendere con risolutezza la sua supremazia nel ‘vicino estero’ contro le ‘ingerenze’ occidentali. In questo quadro Mosca continuerebbe anche ad usare le forniture di energia come arma di pressione nei confronti sia di paesi ex sovietici come Bielorussia e Ucraina sia dei paesi dell’Europa occidentale. La prospettiva di un’integrazione della Russia in Europa si allontanerebbe ulteriormente. Il progetto antimissile americano e la possibilità di un ulteriore allargamento della Nato rimarrebbero costanti fonti di attrito. Un eventuale riconoscimento unilaterale del Kosovo da parte degli occidentali porterebbe a un ulteriore aggravamento delle tensioni. Ma tutto ciò non sfocerebbe in una rottura. I meccanismi di cooperazione previsti dal partenariato Ue-Russia e dal Consiglio Nato-Russia continuerebbero a funzionare, anche se con risultati modesti e largamente al di sotto delle aspettative originarie. Almeno alcune crisi internazionali potrebbero essere affrontate consensualmente all’interno del Consiglio di sicurezza dell’Onu. La convergenza di interessi preserverebbe il dialogo e la concertazione su questioni globali come il contrasto al terrorismo e alla proliferazione nucleare. Tuttavia, se l’Iran continuasse a perseguire il suo programma nucleare, non sarebbe facile raggiungere un accordo sulle ulteriori misure da adottare contro Teheran. In Russia il potere esecutivo rimarrebbe preponderante e continuerebbero a manifestarsi tendenze autoritarie e repressive, ma senza una degenerazione tale da portare a una cancellazione di alcuni fondamentali diritti democratici e dello stato di diritto. Questo scenario presuppone che il nuovo presidente russo segua una linea di politica interna ed estera simile a quella di Putin.

4.3 Aggravamento delle tensioni e svuotamento progressivo dei meccanismi di cooperazione

In questo scenario i contrasti tra Russia e paesi occidentali si intensificherebbero sino a rendere impossibile la continuazione del dialogo e della cooperazione su una serie di questioni centrali dell’agenda internazionale. Si instaurerebbe un clima di crescente sfiducia reciproca. Diverrebbe così impossibile raggiungere compromessi su temi controversi come lo scudo antimissile o il futuro del Kosovo. L’Europa orientale diverrebbe sempre più terreno di contesa geopolitica. Una crisi dei rapporti potrebbe anche essere innescata da interventi russi sempre

più pesanti nel suo vicino estero o da un'azione militare americana contro l'Iran. I contesti istituzionali di cooperazione – a partire dal Consiglio Nato-Russia – cesserebbero di funzionare e il Consiglio di sicurezza dell'Onu rischierebbe di essere paralizzato dai veti incrociati. Mosca cercherebbe di stabilire alleanze con altre potenze, come la Cina. Non si tratterebbe di un ritorno alla Guerra fredda perché troppo diversi sono lo scenario internazionale e i rapporti di forza tra Russia e Occidente, ma la stabilità del sistema internazionale ne risentirebbe pesantemente. Un simile scenario avrebbe ovviamente più probabilità di verificarsi se nel marzo del prossimo anno fosse eletto alla presidenza della Russia un fautore di una svolta ancor più anti-occidentale in politica estera e autoritaria in politica interna.

Appendici

A. Il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa

Firma e durata

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.

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

Area d'applicazione

Il trattato Cfe si applica in un'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 nessuno stato schieri singolarmente 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 sarà esecutivo 150 giorni dopo la notifica.

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.

* Un'analisi articolo per articolo del trattato Cfe è disponibile (in inglese) sul sito del Dipartimento della difesa degli Stati Uniti: <http://www.dod.mil/acq/acic/treaties/cfe/artbyart/analysis1>.

B. Il partenariato Ue-Russia

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. Si rinnoverà automaticamente ogni anno.

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

- dialogo politico – il Pca ha istituito il vertice annuale 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.

Data la prossima scadenza del Pca (novembre 2007), Ue e Russia hanno discusso l'opportunità di dotarsi di una nuova base legale che rispecchi i mutamenti intercorsi dal 1997 sia nell'Ue sia in Russia. L'avvio dei negoziati è stato rinviato a dopo che la Russia avrà revocato il bando sull'importazioni di carni polacche per motivi igienici (la Commissione europea ha certificato che le carni polacche rispettano gli standard sanitari richiesti).

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.

C. La cooperazione nel controllo degli armamenti tra Russia e Stati Uniti

Trattato Abm

Il Trattato sulla limitazione delle difese anti-missili balistici (*Anti-ballistic missile treaty*, noto come trattato Abm) è stato firmato dall’Urss e dagli Usa nel 1972.

È stato in vigore dal 26 maggio 1972 al 12 giugno 2002.

Le parti si erano obbligate a rinunciare alla costruzione di sistemi nazionali di difesa antibalistica e a limitare lo sviluppo e lo schieramento delle difese missilistiche consentite. Il trattato proibiva l’impiego di missili di difesa, di radar e di lanciamissili con dotazioni tecnologiche abili a contrastare missili balistici strategici e vietava i test in modalità strategica antibalistica.

Esistono un Protocollo aggiuntivo del 1974 e una serie di Dichiarazioni congiunte del 1997 sull’esatta distinzione tra missili strategici di difesa e missili non strategici (*theatre missile defences*), che però non sono mai entrate in vigore.

Il 13 dicembre 2001 gli Usa si sono ritirati dal trattato Abm, che ha cessato di essere in vigore il 13 giugno 2002.

Trattato Inf

Il Trattato sulle forze nucleari a raggio intermedio (*Intermediate-range Nuclear Forces Treaty*, noto come trattato Inf) è stato concluso da Usa ed Urss nel 1987.

È in vigore dal 1° giugno 1988.

Ha obbligato le parti a eliminare tutti i missili balistici o da crociera basati a terra (nucleari e non) con un raggio d’azione compreso tra i 500 e 5.500 km.

Il trattato autorizza le parti a condurre ispezioni di verifica del rispetto delle sue disposizioni.

Trattato Start II

Firmato il 3 gennaio 1993 da Stati Uniti e Russia.

Non in vigore.

Segue il più indefinito Start I (*Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms Treaty*) del 1991 siglato dagli Usa e dall’Urss. Prevede la riduzione graduale delle testate nucleari strategiche già schierate a non più di 3000-3500 per parte.

Per ritorsione contro il ritiro americano dal Trattato Abm la Russia ha dichiarato di non considerarsi vincolata a Start II.

Trattato Sort o Trattato di Mosca

Firmato da Russia e Stati Uniti il 24 maggio 2002.

In vigore dal 1° giugno 2003.

Il trattato obbliga le parti a ridurre il numero delle testate nucleari strategiche già schierate operativamente a non più di 1700-2200 per parte entro il 31 dicembre 2012. Sort prevede disposizioni molto più flessibili rispetto a Start II: laddove Start II indica precisamente che la riduzione riguarda il tipo di armi più sofisticate, Sort dispone esplicitamente che “ogni

parte determinerà da se stessa la composizione e struttura delle sue armi strategiche d'offesa, basandosi sul limite aggregato concordato per il numero di tali testate”.

Prevede inoltre un sistema di denuncia del trattato molto semplice e rapido (tre mesi dopo la notifica per iscritto all'altra parte).

Nunn-Lugar

Il programma per la *Cooperative threat reduction* (Ctr), istituito nel 1991 da una legge del Congresso americano (il *Soviet Nuclear Threat Reduction Act*, noto anche come 'Nunn-Lugar', dal nome dei due senatori che l'hanno patrocinato), è volto allo smantellamento o alla conversione ad uso civile del complesso di armi non convenzionali e dei loro vettori dell'Unione Sovietica e di salvaguardare e mettere in sicurezza materiali pericolosi.

La Ctr viene finanziata anche nel quadro della *Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*, istituita nel G8 del giugno 2003. L'amministrazione Bush ha però annunciato una leggera riduzione dei fondi destinati al programma.

Uno studio dell'Università di Harvard riporta che i fondi americani hanno rapidamente migliorato le condizioni di sicurezza solo del 41% del materiale nucleare russo, e che restano circa 354 tonnellate di materiale nucleare impiegabile in usi militari a cui non è stata apportata alcuna migliona.

Iniziativa tripartita Aiea-Usa-Russia

Creata nel 2002 con la partecipazione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (Aiea).

È volta a ridurre e se possibile eliminare l'uso e il deposito di uranio altamente arricchito in attività nucleari civili.

Nel mondo ci sono circa ottanta reattori di ricerca e che contengono uranio altamente arricchito soggetto a controllo internazionale in quanto materiale ad uso potenzialmente militare.

US-Russia Plutonium Reactor Shutdown Agreement

Firmato il 12 marzo 2003.

È stato concepito per facilitare la chiusura definitiva di tre reattori siberiani produttori di plutonio (secondo gli esperti del dipartimento dell'energia americano, i tre reattori più pericolosi del mondo).

Gli Usa si sono impegnati a finanziare la messa a nuovo di un nuovo più sicuro reattore a uranio arricchito.

L'accordo è parte dell'*US-Russia Elimination of Weapons Grade Plutonium Production Program*.