



# ISPI

## Policy Brief

numero 15  
Aprile 2005

### L'Europa in espansione: sovrapposizioni, inclusioni ed esclusioni nell'estero condiviso

Massimiliano Mondelli

#### Sintesi

Se il caso ucraino e moldavo hanno avuto il merito, fra l'altro, di svelare e accelerare l'assertività dell'Unione nel suo estero vicino, potrà essere probabilmente il Caucaso meridionale a provare la saldezza dell'azione comune europea quale manifestazione di una matura potenza regionale.

Lo scacchiere caucasico, infatti, appare caratterizzato, ancor più di quello in Ucraina, Moldova e Belarus, dalla sovrapposizione di elementi particolarmente complessi, dove gli interessi degli attori esterni sono difficilmente armonizzabili.

Un'Europa più attiva nel proprio estero vicino, ed in particolare in Caucaso, andrebbe inevitabilmente a intrecciarsi all'azione di Russia e Stati Uniti ed è plausibile che tale contatto spinga l'Unione ad un ulteriore sforzo di riorganizzazione interna ed esterna per gestire tale sovrapposizione.

L' allargamento del maggio 2004 non solo ha reso necessario per la UE elaborare nuove regole che le permettano di funzionare a venticinque membri, ma le sta anche imponendo un profondo ripensamento sui propri confini e su alcuni elementi della sua stessa natura.

Come è naturale che sia e come è già avvenuto con i precedenti allargamenti, i Paesi di nuovo ingresso hanno portato nel seno dell'Unione nuovi interessi, contribuendo a modificare non solo l'agenda dell'Unione, ma anche la visione che l'Europa ha dei propri vicini.

Il caso più eclatante fra le conseguenze di tale riorientamento è certamente rappresentato dagli eventi occorsi durante la "Rivoluzione arancione" in Ucraina, dove Varsavia e Vilnius hanno giocato un ruolo estremamente attivo, trascinandolo l'Unione in un rilevante contrasto politico con Mosca<sup>1</sup>.

Ma se nuovi membri portano nuovi interessi, è altrettanto vero che nuovi confini portano nuove sfide, se non minacce. Con l'allargamento nel 2007 a Romania e Bulgaria, l'Unione giungerà alle spiagge del Mar Nero e, con esso, alle sponde del Caucaso: tale prospettiva non può che contribuire ad accelerare il processo di rafforzamento di una comune strategia europea per "l'estero vicino in espansione".

Come è noto, la data del debutto ufficiale di tale elaborazione si può individuare nel marzo 2003, quando la Commissione presentò la comunicazione "*Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*"<sup>2</sup>, approvata con poche modifiche nell'ottobre 2003 dal Consiglio. Quasi contemporaneamente, il Concetto Strategico del giugno 2003 poneva come uno dei punti focali degli obiettivi dell'Unione proprio la necessità di costituire una cintura di Stati stabili e

<sup>1</sup> Vedi "Dopo la crisi: la politica estera dell'Ucraina", di Serena Giusti, *ISPI Policy Brief*, n. 13, gennaio 2005 e Gromadzki, G., Sushko, O., Vahl, M., Wolczuk, K., Wolczuk, R., "Ukraine and the EU

after the Orange Revolution", *CEPS Policy Brief*, No.60, December 2004, [shop.ceps.be/download.php?item\\_id=1179](http://shop.ceps.be/download.php?item_id=1179)  
<sup>2</sup> Bruxelles, COM(2003) 104 def., 11 marzo 2003

democratici ai propri confini meridionali e orientali<sup>3</sup>.

### La UE alla prova dei *Western Newly Independent States* (WNIS)

Ma, espandendosi a Est e a Sud-Est, l'Unione europea non può che sovrapporre la propria azione a quella di altri grandi attori presenti nell'area, entrando in un intenso gioco di sovrapposte influenze quasi del tutto nuovo per Bruxelles.

La prima e tradizionale potenza dell'Est europeo con cui la Politica europea di Vicinato deve misurarsi è giocoforza quella Russia che sotto Putin ha sì come interesse vitale i buoni rapporti con l'Unione Europea, ma anche quello di ristabilire la propria influenza sui paesi della Comunità degli Stati Indipendenti<sup>4</sup>.

Tale doppio binario della politica estera russa non tarda na-

turalmente a produrre difficoltà ai due grandi attori in gioco. Contestualmente, il sovrapporsi di influenze nella 'regione di mezzo' ha spinto Bruxelles, non dopo qualche grave incertezza, a perorare posizioni il più possibile omogenee, in grado di affermare i propri aumentati interessi nell'area della "shared neighbourhood".

E' anche all'interno di questa ricerca di maggiore efficacia che la Commissione europea ha licenziato nel febbraio 2004 una comunicazione per un coordinamento e una coerenza maggiori, al fine di discutere in modo "franco, chiaro e non ambiguo" con la Russia<sup>5</sup>. E' possibile sostenere che tale documento segni la definizione da parte europea del mutamento che l'allargamento a Est ha portato nei rapporti bilaterali con la Russia. Vi si afferma ad esempio che, pur nella più completa consapevolezza che il rapporto UE-Russia sia di vitale importanza, "*relations have come under increasing strains, with divergences between the EU and Russian positions on a number of issues*".

Non ultimo è il caso ceceno che ha portato la Commissione a dubitare espressamente "*about Russia's commitment and ability to uphold core universal and European values*". In più, Bruxelles aggiunge che "*the EU should demonstrate its readiness to engage with newly independent states on the basis of its own strategic interests, cooperating with Russia whenever possible*"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia. COM(2004) 106, 9 febbraio 2004, [europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/russia\\_docs/com04\\_106\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russia_docs/com04_106_en.pdf)

<sup>6</sup> Come osserva Dov Lynch dell'Istituto per gli Studi Strategici dell'Unione europea, "*whenever possible*" sta a significare

Dopo tali considerazioni, la Commissione ha promosso attivamente una politica di *linkage* capace di aumentare il potenziale negoziale con Mosca. Tale approccio ha portato al rinvio della firma – cruciale per le relazioni UE-Russia – prevista per il novembre 2004 delle "Road Maps" dei quattro "Spazi Comuni", dimostrando una non scontata 'tenuta' della UE nei confronti del grande vicino orientale.

Alle esortazioni della Commissione, il Consiglio rispose delineando l'"estero condiviso" come un'area dove l'Unione deve sapersi porre in grado di promuovere attivamente i propri interessi e usare tutta l'influenza a propria disposizione. Tale strategia, come ricordato, non tardò ad essere provata sul campo durante le elezioni presidenziali ucraine, quando gli interventi del presidente polacco Alexander Kwasniewski e di quello lituano Valdas Adamkus – accanto ad un assai significativo contributo da parte dell'Alto Rappresentante Solana – hanno sostenuto apertamente e con successo il candidato osteggiato da Mosca.

Sulla base della osservazione di questo mutamento teorico e pratico, le più recenti analisi iniziano a parlare dell'Europa orientale come di una regione "*of overlapping influence of two different empires, deeply different one from the other, but nonetheless both trying to exert an high degree of authority over the neighbouring countries*"<sup>7</sup>.

che l'Unione è pronta a difendere i propri interessi nell'area anche nel caso in cui essi non dovessero collimare con quelli russi. Dov Lynch, "The South Caucasus: a challenge for the EU", *EU-ISS Chaillot Paper* No. 65, December 2003, [www.iss-eu.org/chaillot/chaill65.pdf](http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill65.pdf)

<sup>7</sup> Andrea Grazioso in *CeMiSS Quarterly*, Winter 2004-5, p. 28.

<sup>3</sup> "Il nostro compito consiste nel favorire l'esistenza di un cerchio di paesi ben governati ad est dell'Unione europea e lungo il Mediterraneo, con cui possiamo intrattenere rapporti stretti e cooperativi. (...) Non è nel nostro interesse che si creino nuove linee di divisione in Europa dovute all'allargamento. Occorre estendere i vantaggi della cooperazione economica e politica ai nostri vicini dell'est facendo fronte ai problemi politici in tali regioni. È ora necessario dedicare un interesse maggiore e più attivo ai problemi del Caucaso meridionale che, a tempo debito, diventerà anch'esso una regione vicina", in "Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza", nella versione definitiva del 12 dicembre 2003, p. 9, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf>

<sup>4</sup> Si veda su questo obiettivo, denominato sempre più spesso "operazione CIS", Dmitri Trenin, "Moscow's Realpolitik" ([www.carnegie.ru/en/pubs/media/69778.htm](http://www.carnegie.ru/en/pubs/media/69778.htm)) e più in generale il sito del Carnegie Moscow Center. Cfr. Oleksandr Sushko, "The Dark Side of Integration: Ambitions of Domination in Russia's Backyard", *The Washington Quarterly*, Spring 2004, [www.twq.com/04spring/docs/04spring\\_sushko.pdf](http://www.twq.com/04spring/docs/04spring_sushko.pdf).

Significativo a riguardo del doppio binario della politica estera russa è poi il discorso del luglio 2004 di Putin agli ambasciatori russi del 12 luglio 2004, reperibile in [www.mid.ru/](http://www.mid.ru/).

Naturalmente, oltre a Bruxelles e Mosca, Washington non manca di far sentire gli effetti della propria azione nell'area, dimostrando, come nell'affare ucraino, una assai rilevante ed efficace influenza politica. Il grado di coordinamento emerso fra UE e Stati Uniti a Kiev<sup>8</sup> è poi stato ben provato in Moldova dove le recenti elezioni hanno confermato una maggioranza fortemente pro-occidentale, ancorché sedicentemente comunista. In effetti, Vladimir Voronin, nominato presidente della Repubblica per la seconda volta il 7 aprile scorso, ha più volte espresso il desiderio che il proprio Paese diventi membro della UE<sup>9</sup>, allontanandosi *ipso facto* dall'orbita moscovita. Poi il presidente moldavo ha sottoscritto, nel febbraio 2005 e mentre criticava duramente la politica militare russa in Transdniestria perorando un maggiore coinvolgimento UE nella soluzione del conflitto, il "Piano d'Azione" UE-Moldova elaborato nel quadro della Politica europea di vicinato.

La 'scelta europea' della Moldova dovrebbe poi trovare ulteriore dimostrazione negli sforzi in cui Chisinau è impegnata per una normalizzazione dei rapporti, per lungo tempo tesi, con il vicino rumeno. Il 22 aprile tale riavvicinamento ha segnato un progresso con la partecipazione del presidente

---

[www.difesa.it/NR/exeres/6F9C2812-D5C3-4584-84AE-6C8458048DF2.htm](http://www.difesa.it/NR/exeres/6F9C2812-D5C3-4584-84AE-6C8458048DF2.htm)

<sup>8</sup> "In the unfolding drama of Ukraine, the Bush administration and the European Union have committed a flagrant act of transatlantic cooperation", Robert Kagan, "Embraceable E.U.", *Washington Post*, December 5, 2004.

[www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A34023-2004Dec3.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A34023-2004Dec3.html)

<sup>9</sup> "La cosa più importante è l'integrazione europea", cit. in "Quatre ans après sa première élection à la tête de l'Etat, Vladimir Voronine est réélu Président de la Moldavie".

[www.robert-schuman.org/oe/moldavie/presidentielle/resultats.htm](http://www.robert-schuman.org/oe/moldavie/presidentielle/resultats.htm)

rumeno al Summit, svoltosi nella capitale moldava, del GUUAM<sup>10</sup>, l'organizzazione dichiaratamente filo-occidentale, che gli Stati Uniti stanno cercando di rafforzare<sup>11</sup>. Tali evoluzioni hanno spinto molti commentatori e *policy-makers* russi, se non proprio ad evocare un 'cordon sanitaire' di vecchia data, a denunciare un grave pericolo di accerchiamento nei confronti della Russia. Contestualmente, l'intesa transatlantica nei cosiddetti WNIS (*Western Newly Independent States*) continua a mantenersi salda nel contenimento della Belarus, imponendo a Mosca una certa cautela.

Ma se il caso ucraino e moldavo hanno avuto il merito, fra l'altro, di svelare e accelerare l'assertività dell'Unione nel suo estero vicino, potrà essere probabilmente il Caucaso meridionale a provare la saldezza dell'azione comune europea quale manifestazione di una matura potenza regionale. La realtà caucasica, infatti, appare caratterizzata, ancor più che i WNIS, dal sovrapporsi di elementi particolarmente complessi, dove gli interessi degli attori esterni sono difficilmente armonizzabili e la stessa intesa transatlantica, salda nei WNIS, potrebbe incontrare qualche problema di 'visione'.

## Il crocevia caucasico e i tre 'imperi' dell'Est

Il Caucaso ha rappresentato

---

<sup>10</sup> "GUUAM (Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova) was formally founded as a political, economic and strategic alliance designed to strengthen the independence and sovereignty of these former Soviet Union republics."

[www.guam.org/general/browse.html](http://www.guam.org/general/browse.html)

<sup>11</sup> Mirel Bran "L'activisme américain autour de la mer Noire", *Le Monde*, 4 aprile 2005,

[www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3214,36-635008,0.html](http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3214,36-635008,0.html)

per secoli la 'regione di mezzo' dell'impero persiano, russo e ottomano. Tale confluenza di interessi sovrapposti si ripropone nell'era attuale in uno scenario in cui si intrecciano forze russe, europee e statunitensi (ma anche iraniane e turche). Ciononostante, proprio poiché situato geograficamente sul crinale di grandi aree geopolitiche, il Caucaso non può esserne considerato il centro di alcuna. E' anche per tale ragione che, con l'ovvia eccezione della Russia, l'elaborazione strategica dell'area è solo ora in fase di definizione<sup>12</sup>. Per quanto riguarda l'Unione europea, Bruxelles ha più volte dimostrato la propria inclinazione a lasciare ad altre organizzazioni (NATO, ONU, OSCE) il compito di intervenire direttamente nella turbolenta area del Caucaso meridionale. Questo atteggiamento di sostanziale disinteresse sembra essere stato giocoforza rivoluzionato dall'ultimo allargamento e, sebbene con la cautela e i tempi di Bruxelles, l'Unione si sta inserendo nell'area, riconoscendo il Caucaso quale asse di crescente importanza geopolitica per l'UE in espansione. In effetti, la regione sud-caucasica si impone sempre più come snodo cruciale per quell'approvvigionamento energetico descritto dal Concetto Strategico come una delle maggiori "fonti di preoccupazione" per la sicurezza dell'Unione. Poiché "circa il 50% del consumo energetico [della UE] dipende attualmente dalle importazioni di energia, una percentuale che salirà

---

<sup>12</sup> Sino a poco tempo fa il Caucaso veniva definito come "Triangolo delle Bermuda della ricerca": Valinakis, Yannis, "The Black Sea Region: Challenges and Opportunities for Europe", *EU-ISS Chailot Paper* No. 36, February 1999.

al 70% nel 2030”<sup>13</sup>, una stabilizzazione dell’area caucasica meridionale inizia ad imporsi agli occhi europei come una necessità non più a lungo trascurabile.

I timidi prodromi di tale strategia possono essere individuati nei progetti *Transport Corridor Europe Caucasus Asia* (TRACECA) e *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* (INOGATE)<sup>14</sup>, ma sono lontani dal poter essere considerati sufficienti per un obiettivo strategico di così vasta portata. Alla difesa e sviluppo del corridoio eurasiatico che lega il sistema Euroatlantico all’energia del Caspio e dell’Asia centrale fa infatti naturalmente corollario la stabilizzazione dei “frozen conflicts” in Abkhazia, Ossezia e Nagorno-Karabakh. Tali aree di instabilità rappresentano focolai alimentatori di ulteriori minacce alla sicurezza (traffico di droga, riciclaggio di denaro sporco, Islam fondamentalista, terrorismo) che le organizzazioni internazionali operanti nella regione non hanno dimostrato di saper spegnere. Sino ad ora l’Unione ha operato sostanzialmente nell’ambito del programma TACIS in operazioni quali il “Filter System” per la repressione del traffico della droga che a partire dall’antica ‘Via della Seta’ in Asia centrale si estende, passando per il Caucaso, fino a Ucraina, Belarus e Moldova. Ma ciò, evidentemente, non può bastare.

I recenti passi della Politica europea di Vicinato, con la decisione del Consiglio del giugno 2004 di includervi i tre stati del Caucaso meridionale,

sembrano promettere un ben maggiore coinvolgimento. In effetti, se è vero quanto osservato dall’*Atlantic Council of the United States* per cui la Politica di Vicinato “*although not technically a pre-accession policy, is likely to bring these neighbors into the EU’s gravitational pull*”<sup>15</sup>, è possibile pensare che l’Unione possa iniziare a vedere nel Caucaso non solo un semplice obiettivo di assicurarsi confini stabili, ma anche una regione inserita nella propria orbita, anche se non completamente integrata. Ciononostante, tale prospettiva non si scontra solo con le deficienze istituzionali e strategiche dell’Unione, ma anche e soprattutto con la presenza di forti influenze esterne con le quali l’Unione sarà chiamata ad interagire.

Così come per i WNIS, la prima grande forza che l’Unione europea vede affacciarsi al di là dei propri confini è quella stessa Russia che, secondo le parole di Putin, è volta a “ristabilire su nuove e moderne basi ciò che fu perso con la caduta dell’Unione Sovietica”<sup>16</sup>. La Russia nel Caucaso, proprio perché unica potenza storicamente presente, sconta probabilmente una arretratezza ideologica - non meno che economica - applicata ad una per ora fallimentare politica di potenza intesa a recuperare influenza il più possibile esclusiva sulle repubbliche ex-sovietiche.

A questa rigidità di impostazione si oppone il mutamento

strategico operato dagli Stati Uniti all’indomani dell’11 settembre. Washington ha infatti rivoluzionato il proprio approccio verso l’area rispetto ad una precedente posizione elaborata su tre grandi direttive: stabilizzazione dei conflitti, sviluppo e controllo delle linee di trasporto delle risorse energetiche del Caspio e *balance of power* nell’area. Così, mentre l’Asia centrale ritornava, con la lotta contro il terrorismo, ad essere uno degli scenari di maggiore interesse strategico, gli interventi militari in Afghanistan e Iraq dimostrarono la necessità da parte statunitense di stabilire basi militari, diritti di passaggio aereo e cooperazione militare con gli Stati dell’area caucasica.

In una situazione così mutata, il Caucaso meridionale ha acquistato progressivamente maggiore importanza nella strategia americana, per la sua posizione geopolitica e per la strategia anti-terrorismo. Dal 2001 gli Stati Uniti hanno iniziato a cooperare attivamente con Azerbaigian e Georgia per la repressione del traffico di esseri umani, droga e armi, sino a portare assistenza alle forze georgiane per la cattura e repressione di sospetti terroristi e estremisti islamici operanti nella regione delle Gole del Pankisi, al confine fra Georgia e Cecenia. Tale aumentato interesse strategico nei confronti della regione caucasica da parte americana ha poi portato, a partire dall’aprile 2002, al dispiegamento di soldati per un programma di sostegno all’esercito georgiano (“*Train and Equip Program*”). A ciò si aggiunge una sempre maggiore cooperazione militare fra Turchia, Georgia e Azerbaigian, che gli Stati Uniti

<sup>13</sup> “Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza”, cit.

<sup>14</sup> [www.inogate.org](http://www.inogate.org) e [www.traceca.org.org](http://www.traceca.org.org)

<sup>15</sup> The Atlantic Council of the United States, “Re-Engaging Russia: the Case for a Joint U.S.-EU Effort”, February 2005, [www.acus.org/Publications/policypapers/-TransatlanticRelations/Re-Engaging%20-Russia.pdf](http://www.acus.org/Publications/policypapers/-TransatlanticRelations/Re-Engaging%20-Russia.pdf)

<sup>16</sup> Cit. in Ilan Barman, “The New Battleground: Central Asia and the Caucasus”, *The Washington Quarterly*, Winter 2004-05, [www.twq.com/05winter/docs/05-winter\\_berman.pdf](http://www.twq.com/05winter/docs/05-winter_berman.pdf)

### Per saperne di più

- ✓ European Union Institute for Security Studies  
[www.iss-eu.org](http://www.iss-eu.org)
- ✓ Centre for European Policy Studies  
[www.ceps.be](http://www.ceps.be)
- ✓ Carnegie Moscow Center  
[www.carnegie.ru](http://www.carnegie.ru)
- ✓ Central Asia-Caucasus Institute  
[www.cacianalyst.org](http://www.cacianalyst.org)
- ✓ Open Society Institute  
[www.eurasianet.org](http://www.eurasianet.org)
- ✓ Atlantic Council of the United States  
[www.acus.org](http://www.acus.org)
- ✓ Center for Strategic and International Studies  
[www.csis.org](http://www.csis.org)
- ✓ Brookings Institute  
[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)
- ✓ European Institute  
[www.europeaninstitute.org](http://www.europeaninstitute.org)
- ✓ Politica europea di Vicinato  
[www.europa.eu.int/comm/world/enp/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/world/enp/index_en.htm)

sostengono e di cui auspicano l'approfondimento. In più, tutti e tre gli Stati caucasici hanno dichiarato l'obiettivo di aumentare il proprio coinvolgimento nella NATO (dal 1994 fanno parte della Partnership for Peace), sino a esprimere (Georgia e Azerbaijan) la volontà di diventarne membri.

Ma, oltre ad assumere un'importanza in sé per la nuova strategia statunitense, il Caucaso si delinea sempre più quale area privilegiata di copertura e supporto per la proiezione degli Stati Uniti nella regione centro-asiatica che sempre più analisti descrivono di lungo periodo<sup>17</sup> e di

<sup>17</sup> "The South Caucasus states, chiefly Georgia and Azerbaijan, were vital for logistic reasons: their airspace was the only realistic route through which military aircraft could be deployed from NATO territory to Afghanistan". S. E. Cornell, "The United States and Central Asia: in the Steppes to Stay?", Cambridge

grande salienza per gli assetti strategici del XXI secolo<sup>18</sup>. Il Caucaso, così, sta assumendo sempre più agli occhi dei *policy-makers* statunitensi i connotati di "regione ponte" dove esigenze militari<sup>19</sup> si sovrappongono a interessi energetici tanto più sentiti quanto più si avvicina, per esempio, il completamento, previsto per quest'anno, della *pipeline* Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)<sup>20</sup>.

Tale crescente coinvolgimento statunitense nell'area contribuisce non solo ad alimentare il diffuso sentimento di appartenenza occidentale da parte di Armenia, Azerbaijan e Georgia, ma anche a rinviare la 'reazionaria' strategia caucasica di Mosca. L'esigenza di contrastare la penetrazione statunitense nel Caucaso (e in Asia Centrale) porta infatti il Cremlino a un approfondimento dei propri legami con l'Armenia, a una strisciante ostilità nei confronti della Georgia e ad una strategia di blandizie e aperte minacce con

*Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 2, July 2004 e Brenda Shaffer, "US Policy", in Dov Lynch, *cit.*

<sup>18</sup> Cfr. Corrado Stefanachi, "L'Europa nella politica globale degli Stati Uniti", in A. Colombo (a cura di) "L'Occidente diviso", UBE, Milano, 2004.

<sup>19</sup> Oltre che per l'Asia Centrale ex-sovietica, è da notare che la regione del Caucaso risulterebbe cruciale per qualsiasi eventuale operazione militare contro l'Iran.

<sup>20</sup> Il progetto prevede un investimento di 3 miliardi di dollari e l'attraversamento di Azerbaijan, Georgia e Turchia, ([http://www.caspiandevelopmentandexport.com/ASP/PD\\_BTC.asp](http://www.caspiandevelopmentandexport.com/ASP/PD_BTC.asp)). La compagnia petrolifera di Stato azera Socar ha di recente annunciato l'intenzione di interrompere l'esportazione di petrolio attraverso gli oleodotti russi che collegano il Mar Caspio con il Mar Nero. Tale intenzione sarebbe legata all'entrata in funzione della pipeline BTC che garantirebbe uno sbocco direttamente sul Mediterraneo, sottraendo le esportazioni azere al controllo russo. Cfr. A. Grazioso in *Osservatorio Strategico*, marzo 2005, [www.difesa.it/NR/rdonlyres/B6310BF6-E884-4881-9F56-E884-4881-9F56-2EEA658E782E/5086/oss\\_marzo05.pdf](http://www.difesa.it/NR/rdonlyres/B6310BF6-E884-4881-9F56-E884-4881-9F56-2EEA658E782E/5086/oss_marzo05.pdf)

l'Azerbaijan<sup>21</sup>.

Ciononostante, un quadro che dipingesse il Caucaso come sostanzialmente diviso fra una alleanza russo-armena contrapposta ad una statunitense-azera-georgiana mancherebbe di comprendere un elemento saliente dello scenario caucasico: l'intesa strategica fra Washington e Mosca a protezione dei propri interessi vitali estrinsecatesi nella lotta al terrorismo.

Anche se non manca chi sostenga che la crescente sovrapposizione degli interessi statunitensi e russi in Caucaso e Asia Centrale "are likely to test the very limits of the strategic partnership between Moscow and Washington"<sup>22</sup>, l'accordo globale contro il terrorismo ha dimostrato sino ad ora la propria saldezza, costringendo Georgia e Azerbaijan a mantenere e stringere legami anche militari con la Russia e la stessa Russia a tollerare il debutto di colloqui armeno-statunitensi su materie anche riguardanti la sicurezza. Il quadro dell'area poi si complica se si considera che da anni in Caucaso operano con incerta fortuna organizzazioni internazionali come l'OSCE e le Nazioni Unite.

### **La UE da 'magnete riluttante' a potenza regionale?**

In uno scenario così complesso come quello sin qui descritto, l'UE si è sempre dimostrata riluttante ad aumentare il proprio coinvolgimento. Ciononostante, a partire dal 1992-93 e fino al 2003, la UE ha investito nell'area più di un mi-

<sup>21</sup> Per una descrizione della situazione strategica in Caucaso si veda "Il Caucaso e l'Europa. Una prospettiva storica", di Aldo Ferrari, *ISPI Policy Brief*, n. 14, febbraio 2005 e Ilan Barman, *cit.*

<sup>22</sup> Ilan Barman, *cit.*

liardo di euro (circa 330 milioni per l'Armenia e 370 milioni sia per l'Azerbaijan che per la Georgia) e tale cifra è destinata a crescere con l'implementazione degli "Action Plans" che la Commissione è in procinto di definire. Tali piani d'azione delineeranno la strategia congiunta UE-Caucaso meridionale per un lasso di tempo stimato in 3-5 anni.

Una volta raggiunte le priorità inserite negli "Action Plans", è nelle intenzioni di Bruxelles offrire una nuova struttura per un rinnovato partenariato privilegiato. Naturalmente, la futura forma di questi accordi non è ancora stata tratteggiata, ma è significativo che l'ex Presidente della Commissione Romano Prodi la immaginasse come un pacchetto capace di offrire ai vicini "everything but institutions". In un quadro così definito, riemerge con forza uno dei grandi temi che hanno interessato l'Unione negli ultimi anni a proposito dell'inclusione/esclusione degli Stati limitrofi rispetto agli organismi comunitari.

Secondo Bruxelles, infatti, con l'ultimo allargamento si dovrebbe intravedere l'esaurimento di quella straordinaria e atipica forza centripeta che in pochi anni ha permesso all'Unione la trasformazione politica di numerosi paesi in transizione con la sola promessa d'adesione al progetto europeo. Questo peculiare strumento, che Robert Cooper<sup>23</sup> chiama "the lure of membership", in ultima analisi trasforma la politica estera in politica interna, inglobando nell'Unione Paesi vicini e mutandoli in Paesi membri.

<sup>23</sup> Robert Cooper è il Direttore generale degli affari esteri e politici per il Consiglio dell'Unione Europea e primo consigliere di Javier Solana.

Tale processo potrebbe avere ancora una straordinaria forza nel Sud Est europeo, ma è sempre più visto a Bruxelles come un problema tanto più ci si avvicina alla zona grigia e indeterminata fra Europa ed Asia. Si impone così un intenso dibattito circa la natura della UE quale "reluctant magnet" nei confronti dei nuovi Paesi al suo limes, mentre il ben noto effetto di "spill over" sembra non aver ancora abbandonato il progetto europeo.

Infatti esauritasi, almeno per il momento e nelle intenzioni di Bruxelles, la spinta verso Est, l'Unione europea si vede costretta ad iniziare a trasformare la propria azione "magnetica" in tradizionale politica estera. Sotto questo aspetto, e a dispetto di quanto temuto, l'allargamento ha allora la potenzialità di portare con sé alcuni mutamenti che sembrano imporsi come capaci di rafforzare l'evoluzione della politica estera del progetto europeo<sup>24</sup>. Infatti una Europa più attiva nel proprio estero vicino, ed in particolare in Caucaso, andrebbe inevitabilmente a intrecciarsi all'azione di Russia e Stati Uniti ed è plausibile che tale contatto spinga l'Unione ad un ulteriore sforzo di riorganizzazione interna ed esterna per gestire tale sovrapposizione.

A fronte di tale evoluzione e sebbene il Cremlino non si

<sup>24</sup> "the new EU that has emerged, (is) confident of its values and willing to act on them. Far from weakening, enlargement has strengthened CFSP". Dov Lynch, "What Russia sees", *Chaillot Paper*, No. 74, January 2005, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chaill74.pdf>. Non è un caso, poi, che si inizi sempre più insistentemente a parlare di servizio diplomatico europeo e si potrebbe anche pensare che questo possa venire addirittura provato proprio nelle regioni di confine meno soggette agli interessi diretti degli Stati della "core Europe" (Euobserver.com, 16 marzo 2005, [www.euobserver.com/?sid=9&aid=18669](http://www.euobserver.com/?sid=9&aid=18669)).

mostri che scarsamente preoccupato di un problema per ora solo potenziale, alcuni analisti statunitensi iniziano a sottolineare che gli stessi Stati Uniti potrebbero trovare in un maggiore coinvolgimento della UE all'estremo Est europeo ragioni di una certa apprensione.

In effetti, se è vero che la UE non ha ancora elaborato una strategia efficace per il Caucaso, ciò vale ancor di più per l'Asia centrale e tale mancanza di visione potrebbe - in prospettiva - portare incomprensioni con la strategia globale americana che considera il Caucaso come parte dell'"Arc of Instability" e soltanto in subordine come regione strategicamente rilevante per sé.

La UE, invece, si sta incamminando solo ora verso l'elaborazione della propria strategia caucasica e non può non farlo se non seguendo la propria prospettiva, per quanto peculiare, di potenza regionale. Per ironia della storia appare possibile ritenere che la realizzazione di quell'Europa prospettata da Henry Kissinger nel 1973, e cioè un'Europa della politica estera e potenza regionale, possa diventare una fonte di difficoltà per gli Stati Uniti nello storico crinale fra Oriente e Occidente.

Primo e quasi imprescindibile obiettivo di ogni organismo politico è sopravvivere. *Primum vivere*. Primo e imprescindibile dovere dell'Unione è garantire stabilità all'Europa nel suo insieme e la stabilizzazione/inclusione del limes potrebbe ergersi quale strategia fondamentale a tale scopo. In tale ottica, nell'estremo margine sudorientale d'Europa l'intesa transatlantica, così efficace nei WNIS, potrebbe anche trovare difficoltà per il diverso significato che l'area as-

sume nelle strategie dei due attori atlantici: *limes* più o meno integrato per Bruxelles e “regione ponte” secondo l’ottica di Washington. Tale latente differenziazione potrebbe nutrire incomprensioni, con un maggiore coinvolgimento della UE nel Caucaso e l’incrementarsi dell’orientamento della politica estera statunitense verso lo scacchiere centroasiatico.

**Global Watch, l’osservatorio sulle opportunità globali costituito da ISPI e Università Bocconi, monitora aree geopolitiche e geoeconomiche di particolare interesse per l’Italia.**

**Global Watch è strutturato in quattro Osservatori, dedicati a:**

- Europa
- Politica europea di vicinato
- Cina/Focus China
- Sicurezza e studi strategici

**Il lavoro degli Osservatori è affiancato da alcuni Programmi di ricerca:**

- Politiche interne e di sviluppo dell’Unione europea
- Turchia
- Paesi del Golfo
- Caucaso e Asia centrale
- Argentina

**Global Watch  
ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)**

**Per informazioni:  
[ispi.policybrief@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief@ispionline.it)  
[ispi.policybrief1@ispionline.it](mailto:ispi.policybrief1@ispionline.it)**

**© ISPI 2005**