

La crisi ucraina dopo gli accordi di Minsk

I

Gli accordi di Minsk sono stati inizialmente salutati da Angela Merkel in modo abbastanza prudente: li ha definiti un barlume di speranza. Ci si può chiedere però fino a che punto questa speranza sia giustificata. Certo una tregua è stata raggiunta, ma una tregua assai traballante, come dimostrato fin dall'inizio dai feroci scontri armati che hanno portato all'occupazione di Debaltseve da parte dei ribelli. Ma è la sostanza di questi accordi che soprattutto ci rende perplesși.

L'impressione che si ricava da una loro attenta lettura è che Putin sia stato messo in condizione di guadagnare in prospettiva la partita. Vari sono i punti che destano a dir poco perplessità. Tralasciamo il fatto che l'effettiva entrata in vigore della cessazione del fuoco sia stata rinviata di sessanta ore: si è in tal modo consentito ai ribelli di impadronirsi, con pesanti perdite inflitte alle forze ucraine, della città di Debaltseve, importante nodo strategico, che permette di unire le due aree ribelli del Donbass e di Lugansk. Ma soprattutto è rimasto irrisolto il problema del controllo da parte ucraina della frontiera fra i territori ribelli e la Russia: è previsto infatti che esso possa tornare all'Ucraina solo alla fine di quest'anno e dopo che saranno state rispettate alcune condizioni come lo svolgimento di elezioni municipali e una riforma della costituzione basata sul decentramento e in particolare sulla concessione di uno statuto speciale per le aree ribelli del Donbass e di Lugansk, tutto questo previa intesa con i rappresentanti di tali aree. L'accordo prevede la creazione di una zona di sicurezza (dai confini peraltro incerti), al di là della quale spostare, sotto il controllo dell'OSCE, armamenti e contingenti armati;

esso prevede anche il ritiro di formazioni armate straniere e mercenarie, nonché il disarmo di gruppi illegali. Per quanto riguarda il primo punto vi è però da rilevare che l'Osce, il cui ruolo nel conflitto non si può dire sia stato fino ad ora molto efficace, non ha in pratica gli strumenti per assicurarne l'osservanza; per quanto riguarda poi il secondo, la sua applicazione è destinata a scontrarsi sia con l'ostinato diniego russo di essere direttamente coinvolti nel conflitto sia con l'inevitabile disaccordo che si creerà sulla definizione di gruppi illegali. Considerati l'attuale equilibrio di forze e la possibilità che avrebbero i ribelli di continuare a ricevere, in modo più o meno palese, attraverso la frontiera gli aiuti russi in armamenti e uomini, il processo di pacificazione e di stabilizzazione del Paese si preannuncia a dir poco assai fragile. Ci si può chiedere in particolare fino a che punto il governo di Kiev potrà accettare nell'attuazione delle previste riforme costituzionali i forti condizionamenti che i ribelli e dietro di loro Mosca non mancheranno di esercitare, partendo dall'attuale situazione di forza, per orientare le decisioni da prendere in una direzione che potrebbe risultare pregiudizievole sia per l'unità del Paese che per le sue scelte di politica estera.

L'Ucraina si è assunta inoltre importanti impegni economici nei confronti dei territori oggetto del conflitto. A loro favore dovranno essere ripresi pagamenti per pensioni, salari, spese sociali, entrate fiscali, e ristabilito altresì il funzionamento del sistema bancario. Più in generale viene sancito l'impegno di Kiev alla ricostruzione e sviluppo delle aree devastate dalla guerra, ancora una volta sulla base di accordi conclusi con le autorità locali.

Il problema è che Kiev si troverebbe a sostenere fin d'ora ingenti spese a favore di territori che è ben lungi dal controllare politicamente, trovandosi anzi con essi in una situazione di conflitto più o meno latente. E' un paradosso non facile da accettare per un Paese che sta attraversando una grave crisi economica a seguito della ribellione nelle estreme regioni orientali del Paese.

Nei commenti che si fanno a proposito degli accordi di Minsk, si tende a citare fra gli aspetti positivi non solo la cessazione del fuoco, ma anche il fatto che essi facciano salva l'integrità territoriale ucraina. A parte che di Crimea ormai non si parla più, ci si può chiedere a che prezzo questa integrità potrà essere assicurata, vista la possibilità che viene data a Putin di condizionare pesantemente, attraverso le "enclave" ribelli, la politica di Kiev, mettendo per di più a carico del governo ucraino i costi della ricostruzione. Vi è anche chi, più pessimisticamente, vede nell'attuale situazione un nuovo "*frozen conflict*", sulla falsariga di quanto avvenuto con la Transnistria o l'Abkhazia. Che si sia arrivati ad un conflitto congelato è forse vero (anche se quanto sia congelato è ancora da vedere), con una fondamentale differenza, però: in questo caso il "*frozen conflict*" è un conflitto in realtà istituzionalizzato all'interno dello stesso Stato ucraino, un utile strumento a disposizione di Putin per cercare di stroncare le velleità europee ed atlantiche dell'Ucraina.

Indipendentemente dalla possibilità che in qualunque momento si riaprano le ostilità (particolarmente a rischio è Mariupol lungo la costa, la cui conquista potrebbe aprire la strada ad un'unione del Donbass con la Crimea), l'Ucraina si trova in una situazione economica e finanziaria che sarebbe riduttivo definire drammatica. Secondo il Fondo Monetario Internazionale nel 2014 vi è stata una contrazione del prodotto interno lordo attorno al 7,5%. L'inflazione è di circa il 29%, la moneta ucraina (la grivnia) è in caduta libera, i tassi di interesse attualmente al 20% sono destinati ad aumentare ulteriormente, le riserve di valuta estera sono in via di esaurimento. Il Fondo Monetario Internazionale ha recentemente annunciato la

concessione di un prestito di 17,5 miliardi di dollari, che si aggiungono ai 17 miliardi concessi nell'aprile scorso. L'obiettivo è di arrivare grazie anche ai contributi americano ed europeo ad un ammontare complessivo di 40 miliardi di dollari, per i prossimi 4 anni, una cifra sulla carta considerevole che potrebbe però rivelarsi insufficiente. D'altra parte, i finanziamenti del FMI sono condizionati all'introduzione di dolorose riforme (aumento dei prezzi del gas, riduzione delle pensioni ecc.), già difficili da attuare in una situazione normale, ancor di più in quella eccezionale che il Paese sta attraversando. La capacità di sopportazione della popolazione, già fortemente impoverita oltre che prostrata dalle perdite umane e dalle distruzioni nell'est del Paese, potrebbe ben presto esaurirsi in mancanza di risultati tangibili da parte dell'attuale leadership nel trovare una soluzione al conflitto, nel gettare le basi di una ripresa dell'economia e soprattutto nell'affrontare antichi problemi come la corruzione imperante e lo strapotere degli oligarchi (così come avevano chiesto un anno fa i manifestanti nelle piazze di Kiev). Ed intanto la Russia di Putin non è certo lì a fare sconti. In aggiunta agli abituali strumenti di ricatto, come la restituzione accelerata dei prestiti concessi all'epoca del precedente governo o le forniture di gas (problema quest'ultimo non a caso nuovamente sollevato proprio in questi giorni dal governo russo), essa può ora, grazie al suo controllo sui territori ribelli, condizionare pesantemente le scelte del governo ucraino.

II

La situazione ucraina dovrebbe forse essere guardata con maggiore realismo a Kiev così come nelle capitali occidentali. Il conflitto nelle regioni dell'est iniziato, in modo più o meno spontaneo, con una protesta gradualmente sempre più violenta contro il nuovo regime ucraino, è sfociato in una vera e propria guerra civile, le cui conseguenze saranno assai difficili da annullare ai fini di una vera pacificazione. Le differenze fra le regioni occidentali ed orientali vi sono sempre state, linguistiche, sociali, economiche e soprattutto storiche, ma si era sempre riusciti a mantenerle entro i limiti della normale

contesa politica. Ancora nell'aprile scorso i sondaggi davano una maggioranza del Paese favorevole al mantenimento di uno Stato unitario, non solo con percentuali forti, come prevedibile, nelle regioni occidentali, ma anche, sia pure in misura certamente più limitata, in quelle orientali, compresi il Donbass e Lugansk. E' improbabile che tali sondaggi possano oggi trovare conferma. I morti da una parte e dall'altra, le distruzioni causate dal conflitto, le terribili sofferenze della popolazione civile non potranno essere facilmente dimenticati, i reciproci sentimenti di vendetta ben difficilmente potranno essere soppressi o per lo meno attenuati in misura tale da poter essere ricondotti nell'alveo di un normale confronto politico. E nel frattempo Mosca sarà sempre lì pronta a soffiare sul fuoco.

Ci si può chiedere allora se non convenga rassegnarsi alla realtà. Se di conflitto congelato si tratta, tanto vale allora che si esca dall'ambiguità e che lo si tratti come tale, alla stregua degli altri casi nell'ex Unione Sovietica, evitando come si rischia di fare ora di istituzionalizzarlo all'interno del Paese e di rendere così ancora più difficile il cammino verso la ricostruzione e l'effettiva realizzazione dei valori che erano alla base dell'originaria protesta del Maidan, la trasformazione dell'Ucraina in una moderna democrazia europea. Significherebbe accettare un doloroso distacco dei territori ribelli dal resto del Paese, sia pure pretendendo come succede di regola in questi casi che non è definitivo. Sarebbe una soluzione certamente non facile da accettare, dopo tanti morti e tante sofferenze, e forse anche pericolosa in quanto suscettibile di provocare le ire dei nazionalisti nei confronti di una leadership già sotto accusa per la gestione, giudicata a dir poco inefficiente, del conflitto. I pro e i contro vanno certamente valutati con attenzione. Kiev finirebbe col rinunciare del tutto o in parte ad aree certamente di non trascurabile importanza nell'economia del Paese. Prima del conflitto Donetsk e Lugansk producevano circa il 16% del prodotto nazionale lordo ucraino. Va tuttavia tenuto presente che dietro tale cifra si nasconde la realtà di un'industria mineraria,

siderurgica e chimica, strettamente dipendente dal mercato russo, basata su vecchi impianti in gran parte obsoleti. Il governo di Kiev manterrebbe comunque il controllo su una parte forse ancor più importante dell'est ucraino, Dniepropetrovsk ed anche Kharkov, finora non raggiunte dal conflitto. Si tratterebbe quindi di un sacrificio relativamente circoscritto in parte compensato dai vantaggi che deriverebbero al Paese da una senz'altro maggiore compattezza nazionale.

Forse anche a Kiev si comincia a riflettere in questa direzione. Può essere significativo il fatto che il presidente Poroshenko abbia ora deciso di chiedere all'Onu l'invio di una forza di interposizione o "forza di pace", preferibilmente europea in sostituzione dell'attuale missione Osce. In passato una tale ipotesi era stata sempre rifiutata da parte ucraina proprio per timore che essa potesse portare ad un congelamento degli attuali equilibri territoriali ed a più lungo termine ad una rinuncia dell'integrità territoriale del Paese. E' ugualmente significativo che la proposta sia stata subito osteggiata da Mosca, il che ci dà già una prima idea di quanto potrebbe rivelarsi difficile il tentativo di tornare indietro rispetto alla strada intrapresa con gli accordi di Minsk. Non dobbiamo esserne sorpresi. Mosca da questi accordi ha tutto da guadagnare: non a caso subito dopo la conclusione degli accordi essa ha voluto che fossero sottoposti all'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

III

Una soluzione "*frozen conflict*" sulla falsariga degli altri casi già esistenti nell'ex URSS rappresenterebbe probabilmente un male minore, non solo per l'Ucraina, ma anche per l'Unione Europea e per l'Occidente in generale. Saremmo ancora liberi di denunciarne l'illegalità e di negare il nostro riconoscimento da un punto di vista giuridico, ma saremmo anche più liberi di concentrarci maggiormente sul sostegno da dare ad una Ucraina, maggiormente coesa, nella sua politica di riforme e di concreto avvicinamento all'Europa. Beneficeremmo anche di maggiori spazi di manovra nell'impostare le nostre relazioni con Mosca

in modo più efficace di quanto si sia fatto fino ad ora. Quanto avvenuto nel corso dell'ultimo anno ci deve far riflettere. I fatti di Kiev e la successiva evoluzione degli eventi ci hanno trovato ogni volta del tutto impreparati, incapaci di valutare la reale portata di quanto stava succedendo e di reagire prontamente. Abbiamo cominciato col non renderci conto delle implicazioni che poteva avere per un Putin, che puntava all'Unione Euroasiatica, il negoziato per la conclusione dell'accordo di associazione con l'Ucraina, un negoziato che peraltro abbiamo caricato di una retorica eccessiva rispetto ai suoi contenuti. Sarebbe stato forse opportuno discuterne preliminarmente e in modo approfondito con Mosca per chiarirne i contenuti e venire eventualmente incontro alle sue preoccupazioni; abbiamo cominciato a farlo solo recentemente avviando colloqui tripartiti a livello tecnico, ma forse avremmo dovuto farlo prima. Nel momento in cui le manifestazioni a Kiev stavano pericolosamente avvicinandosi al livello di guardia, sarebbe stato certamente utile intensificare i contatti con il leader russo per evitare che si perdesse il controllo degli eventi. Al contrario i principali leader occidentali hanno preferito disertare l'apertura dei giochi di Sochi, indispettendo Putin e rinunciando così per motivi di principio a quella che avrebbe potuto essere un'ultima occasione per evitare il peggio. L'annessione della Crimea, rispetto alla quale ci siamo trovati del tutto impotenti, ha sparigliato completamente le carte. Da allora in poi ci siamo trovati a reagire alle successive mosse di Putin in ritardo ed in modo spesso non coerente. Abbiamo adottato le sanzioni, in mancanza di altri strumenti; contemporaneamente abbiamo puntato sulla diplomazia sperando che si potesse negoziare una soluzione che tenesse conto delle esigenze russe senza tradire del tutto le speranze ucraine: la concessione di una maggiore autonomia alle regioni dell'est e contemporaneamente maggiori garanzie da dare a Mosca circa la collocazione internazionale dell'Ucraina. Gli sviluppi della crisi nell'est del Paese, guidata dalle mosse spregiudicate di quel consumato giocatore di

poker, che è Putin, hanno però fatto sì che si consumassero rapidamente soluzioni che inizialmente, anche dopo l'annessione della Crimea, erano apparse praticabili. La concessione di una maggiore autonomia ad una regione come il Donbass poteva avere un senso prima del conflitto, ne ha molto di meno dopo tutti questi morti e distruzioni: concedere ora uno status particolare ai territori ribelli, secondo quanto previsto dagli accordi di Minsk, rischia, nelle attuali condizioni, di minare alle fondamenta lo stesso Stato ucraino. Ed è proprio quello che Putin vorrebbe.

Vi è invece bisogno che l'Europa e l'Occidente riprendano l'iniziativa. Congelato auspicabilmente il conflitto ucraino, è indispensabile che da parte nostra si guardi in faccia la realtà della nuova Russia, senza perderci in ormai inutili recriminazioni sulle occasioni perdute e sugli errori compiuti in passato dall'Occidente. Dobbiamo renderci conto, noi europei, che le nostre relazioni non possono più basarsi sul "*business as usual*", che la Russia di Putin rappresenta oggettivamente un pericolo, per l'obiettivo che essa si pone di rimettere in discussione l'ordine europeo, per il rifiuto della legalità e la sfrontatezza con cui tale obiettivo viene perseguito, per l'uso spregiudicato non solo della forza militare, ma anche dei moderni sistemi di comunicazione con una massiccia politica di disinformazione tanto all'interno che all'esterno del Paese. E' necessario avviare un confronto serio, che metta in chiaro da un lato i limiti invalicabili da porre alla politica ed alle azioni dell'una e dell'altra parte e dall'altro la possibilità, nel rispetto di questi limiti, di ricercare un'intesa che ci permetta di circoscrivere i nostri contrasti e nello stesso tempo rendere possibile una cooperazione nelle tante altre aree di crisi.

Naturalmente è anche ora che i Paesi europei comincino a preoccuparsi maggiormente della propria difesa. Il mondo è cambiato non solo dai tempi della guerra fredda, quando c'era l'ombrello nucleare americano a proteggerci, ma anche rispetto agli anni novanta e l'inizio del secolo quando ancora ci illudevamo che la pax americana potesse durare per sempre, permettendo a noi

europei di continuare ad esercitare tranquillamente i nostri affari, senza che ci dovessimo troppo preoccupare dei pur crescenti pericoli esterni. Non si pensi d'altra parte, di fronte alle mire revisioniste di Putin, di poter fare a meno dell'alleato americano e del potere di dissuasivo della Nato. Certo sarebbe anche opportuno che a Washington si cominciassero a vedere i rapporti con Mosca

in modo diverso, evitando di considerare la Russia come un attore di importanza secondaria nello scacchiere internazionale da poter impunemente snobbare, senza per questo cadere nell'eccesso opposto di quei conservatori americani che vorrebbero trovare in Mosca ancora una volta il nemico perfetto.

Fabio Fabbri

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 – www.studidiplomatici.it – e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso "C"

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745

