

# UCRAINA, 2022 UN'ANALISI STORICA GIURIDICA E POLITICA

a cura di  
Francesca Pubusa e Christian Rossi

ISBN 978-88-243-2772-5

*Estratto*



JOVENE

## INDICE

<i>Prefazione</i> di MARIANO PORCU .....	p. VII
<i>Introduzione</i> di FRANCESCA PUBUSA - CHRISTIAN ROSSI .....	» 1
CHRISTIAN ROSSI, <i>La guerra in Europa Orientale, retrospettiva storica della crisi</i> .....	» 5
GIANLUCA BORZONI - GIAN LORENZO ZICHI, <i>Il conflitto tra Russia e Ucraina. La prospettiva storico-diplomatica</i> .....	» 17
ROBERTO DI QUIRICO, <i>La politica estera russa nello spazio post-sovietico e le origini del conflitto russo-ucraino</i> .....	» 45
CARLO SANNA, <i>Le determinanti del posizionamento della Turchia nella crisi ucraina: ruolo, interessi e limiti turchi</i> .....	» 61
MATTEO MELONI, <i>Le conseguenze globali della guerra in Ucraina: il riassetto degli Stati sul palcoscenico internazionale</i> .....	» 79
MARCO SIDDI - ALESSIO ZUDDAS, <i>Il piano REPowerEU dell'Unione europea tra transizione energetica e geopolitica</i> .....	» 95
PIETRO LUCANIA, <i>Cyberwarfare del conflitto</i> .....	» 117
FRANCESCA PUBUSA, <i>Emergenza, eccezione e funzione d'interesse pubblico</i> .....	» 129
DANIELE MARONGIU, <i>Il conflitto e i principi di Internet: uno scambio epistolare che guida il futuro della Rete</i> .....	» 155
GIANNI FRESU, <i>La guerra dei media. Libertà, informazione e democrazia</i> .....	» 173
<i>Notizie sugli Autori</i> .....	» 191

GIANLUCA BORZONI - GIAN LORENZO ZICHI

## IL CONFLITTO TRA RUSSIA E UCRAINA. LA PROSPETTIVA STORICO-DIPLOMATICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Origini di un conflitto. – 3. Gli aspetti securitari e la mancata stabilizzazione interna. – 4. Conclusione. Verso l'abisso.

### 1. *Introduzione*

Nella primavera del 2021, una comunità internazionale che con fatica cercava di lasciarsi alle spalle le difficoltà causate dalla pandemia di Covid-19 cominciò a ricevere più complete informazioni in merito alle imponenti manovre di concentrazione di truppe e mezzi militari russi in atto ai confini orientali dell'Ucraina<sup>1</sup>. Tali attività sarebbero poi state incrementate tra l'estate e l'autunno seguenti, così che il 12 ottobre, nell'ambito del XXIII summit Ucraina-Unione Europea tenutosi a Kyiv, il presidente ucraino Volodymyr Zelenskyj richiese alla Russia di «*withdraw military troops and materiel at the eastern border of Ukraine and on the Crimean peninsula*»<sup>2</sup>. Il Cremlino replicò che tali dispiegamenti erano finalizzati a dar vita ad esercitazioni militari, da intendersi quale reazione alle ripetute manovre di addestramento compiute nella regione dalla Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord [NATO], considerate provocatorie da parte di Mosca<sup>3</sup>. La ri-

---

<sup>1</sup> M. BIELIESKOV, *The Russian and Ukrainian Spring 2021 War Scare*, in Center for Strategic & International Studies (CSIS), 21 September 2021, <https://www.csis.org/analysis/russian-and-ukrainian-spring-2021-war-scare>.

<sup>2</sup> *Joint statement following the 23rd EU-Ukraine Summit*, Kyiv, 12 October 2021, in <https://www.consilium.europa.eu/media/52383/20211012-joint-statement-final.pdf>.

<sup>3</sup> Delle 21 esercitazioni effettuate dalla NATO nel 2021, 11 si tennero nell'Europa orientale con il coinvolgimento di paesi membri già parte del Patto di Varsavia (NATO, *Key NATO and Allied exercises in 2021*, in [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet\\_exercises.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet_exercises.pdf)). Ai russi, però, particolare irritazione aveva suscitato l'operazione anfibia "*Joint Efforts 2021*" che si svolse presso le coste del Mare d'Azov e che coinvolse la Marina ucraina con lo scopo «*to raise Ukraine's defense potential and improve compatibility with the armed forces of NATO member states*».

sposta era in linea con l'impostazione securitaria e diplomatica tracciata dalla nuova Strategia di sicurezza nazionale della Russia – il documento programmatico che indica le principali direttive della politica militare ed estera dello Stato – approvata con decreto presidenziale agli inizi di luglio. In essa era ravvisabile una maggiore assertività nel difendere gli interessi nazionali, prevedendo il ricorso a «metodi energici» nel caso si fosse reso necessario «ostacolare o scongiurare» azioni considerate ostili per la Federazione Russa<sup>4</sup>. Rincarando la dose, il presidente Vladimir Putin denunciava a sua volta come nel Donbass – regione dell'Ucraina orientale ove è maggioritario il gruppo etnico-linguistico russo<sup>5</sup> – le autorità di Kyiv stessero perpetuando un «genocidio» di antica origine<sup>6</sup>. Anche agli occhi disattenti dell'opinione pubblica occidentale, si trattava di un nuovo e preoccupante capitolo di una annosa contesa, dal 2014 sfociata localmente in scontro aperto, tra accuse ucraine di aggressione violenta all'integrità e indipendenza nazionale e repliche russe incentrate sulle discriminazioni subite dalla comunità russofona: un salto di qualità suscettibile ora di tramutarsi in conflitto generalizzato, all'interno di un quadro di degenerazione netta anche dei rapporti tra la Federazione russa e l'Occidente, con verosimile corollario di esiti destabilizzanti sul piano strategico, energetico e migratorio.

Per scongiurarne l'eventualità, le cancellerie occidentali attivano i propri canali diplomatici, ma la Russia giocò d'anticipo, avanzando nella seconda metà di dicembre due bozze di accordo: una nei confronti degli Stati Uniti (*Treaty Between the United States of America*

---

(TASS, *Ukrainian troops land on Azov Sea coast in NATO drills*, 24 September 2021, in <https://tass.com/defense/1342103>). Tali manovre furono pubblicamente condannate dal governo di Mosca, come chiarito dal ministro degli Esteri Sergej Lavrov il 24 dicembre 2021 in un'intervista al giornale "Oslobodjenje", rilasciata nell'anniversario dei 25 anni delle relazioni tra Russia e Bosnia-Erzegovina: «*The policy of pulling Ukraine into the North Atlantic alliance with the possible deployment of strike missile systems near Russian borders creates military risks, up to a large-scale conflict in Europe*». (TASS, *Pulling Ukraine into NATO creates risks of large-scale conflict in Europe - Lavrov*, 24 December 2021, in <https://tass.com/world/1380355>).

<sup>4</sup> *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации*, 2 July 2021, in *Совет Безопасности Российской Федерации*, in <http://serf.gov.ru/security/docs/document133/> Per una panoramica generale sulla NSS 2021: D. TRENIN, *Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era*, Carnegie Endowment for International Peace, 06/07/2022, in <https://carnegie-moscow.org/commentary/84893>; M. DUCLOS, *Russia's National Security Strategy 2021: the Era of "Information Confrontation"*, Institut Montaigne, <https://www.institutmontaigne.org/en/analysis/russias-national-security-strategy-2021-era-information-confrontation>.

<sup>5</sup> J.D. WALTER, *Why is the Donbas so important for Russia?*, 9.6.2022, in *Deutsche Welle*, in <https://www.dw.com/en/why-is-the-donbas-so-important-for-russia/a-61547512>.

<sup>6</sup> *Putin Says Conflict in Eastern Ukraine "Looks Like Genocide"*, 10 December 2021, in *The Moscow Times*, <https://web.archive.org/web/20220221082440/https://www.themoscowtimes.com/2021/12/10/putin-says-conflict-in-eastern-ukraine-looks-like-genocide-a75780>.

*and the Russian Federation on Security Guarantees*) e l'altra, più generale, con i paesi NATO (*Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization*). Nella sostanza, le proposte richiedevano per il futuro una garanzia che l'Ucraina non entrasse nell'Alleanza e che venisse posto un tetto alle stesse forze NATO schierate nell'*Eastern Flank* europeo, da riportarsi ai livelli pre-1997<sup>7</sup>: un contenuto ritenuto inaccettabile in particolare da Stati Uniti, Gran Bretagna e partner orientali. I russi tentarono allora di illustrare le proprie ragioni direttamente agli americani nel corso del vertice bilaterale tra il ministro degli Esteri Sergej Lavrov ed il segretario di Stato Antony Blinken, a Ginevra il 21 gennaio 2022. Per quanto le parti confermassero la volontà di proseguire il dialogo, l'esito del *meeting* fu ben riassunto dall'immagine del saluto finale tra i due protagonisti, con il diplomatico statunitense nell'atto di tendere la mano nel momento in cui il collega russo porgeva il gomito: una incomprensione dettata dalle precauzioni anti-pandemia, che tuttavia segnalava plasticamente il persistere di una sostanziale distanza. Washington glissò infatti sul merito delle proposte russe, dichiarando al contrario che la sovranità ed integrità dell'Ucraina sarebbero state sostenute ed ammonendo che «*if any Russian military forces move across Ukraine's border, that's a renewed invasion*» e sarebbe pertanto giunta una «*swift, severe, and a united response from the United States and our partners and allies*». Dal canto suo, Mosca fu inamovibile rispetto alle posizioni già espresse<sup>8</sup>.

Ancora a gennaio, fu allora il turno della diplomazia europea, con Francia e Germania ad assumere un ruolo-guida, prima nella riattivazione del cosiddetto formato 'Normandia' – la serie di incontri tra Parigi, Berlino e Mosca che aveva propiziato le soluzioni di compromesso fino a questo momento individuate – e quindi nel patrocinio di un'occasione di contatto diretto tra le parti in causa. Il presidente Emmanuel Macron ed il cancelliere Olaf Scholz più volte incontrarono Putin, prendendo in considerazione le posizioni russe ma invitando altresì al dialogo, ed allo stesso tempo procedettero a rassicurare Zelenskij circa il persistente sostegno dell'Europa; rassicurazioni che in

<sup>7</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации, *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees*, 17 December 2021, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790818/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/?lang=en); *Agreement on measures to ensure the security of the Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, 17 December 2021, [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en). Sulla vicenda dei due trattati: W. ALBERQUE, *Russia's new draft treaties: like 2009, but worse*, in International Institute for Strategic Studies, 25 January 2022, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2022/01/russias-new-draft-treaties-like-2009-but-worse>.

<sup>8</sup> *Ukraine crisis: what next after the Blinken-Lavrov talks?*, Reuters, 21 January 2021, in <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-crisis-what-next-after-blinken-lavrov-talks-2022-01-21/>.

realtà si accompagnavano ad una certa freddezza (persistente, come si dirà) proprio in merito alle aspirazioni di Kyiv all'ingresso nell'Unione Europea e nella NATO<sup>9</sup>. In ogni caso, tutti i tentativi si dimostrarono vani allorché il 24 febbraio il presidente russo annunciò alla tv di stato la decisione di intraprendere una «специальная военная операция» nei confronti del vicino ucraino, con lo scopo di proteggere le popolazioni russofone delle autoproclamate Repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk, che «per otto anni ad oggi hanno fronteggiato umiliazioni e genocidi», proponendosi infine di «demilitarizzare e denazificare l'Ucraina»<sup>10</sup>.

Sulla base dell'estensione concettuale che quest'ultimo passaggio comporta, la citata "operazione speciale" si è ben presto rivelata una illegittima invasione militare dello stato ucraino su larga scala, manifestazione ultima della citata crisi bilaterale ma – in un quadro di più lunga durata – anche nuova tappa del processo di modificazione dello spazio un tempo sovietico. Muovendo dalla documentazione esistente, dal *fact-checking* e dalle testimonianze, il presente contributo mira dunque a dare una presentazione generale dei fatti accaduti sotto il profilo storico-diplomatico: un compito non semplice in una situazione di scontro perdurante, giocato sull'ampio e spregiudicato uso dei mezzi della propaganda e dell'appartenenza ideologica, a sua volta nutrita dal ricorso al nazionalismo esasperato.

## 2. *Origini di un conflitto*

Alcune considerazioni di lungo periodo possono peraltro contribuire, se non a spiegare, quantomeno a più compiutamente illustrare asserite ragioni delle parti in causa e posizionamento di alcuni co-protagonisti; il percorso origina da avvenimenti del passato remoto e recente del paese aggredito, che vide nel corso dei secoli sperimentare momenti di unificazione e condivisione, intervallati da disgregazione, conflitto e soggezione a gruppi antagonisti o allogeni, con conseguenti alterazioni degli ambiti territoriali di pertinenza e il costante inseguirsi di propositi di consolidamento politico o viceversa sovvertimento di precari ordini costituiti. Si tratta di una realtà non inconsueta per terre come quelle che, dalla Pianura polesiana, discendono a meridione lungo una direttrice segnata dallo scorrere del Dnepr/Dnipro, che già nel primo millennio dopo Cristo videro l'alternarsi di

---

<sup>9</sup> C. BAUER-BABEF, J. DAHM, *Macron and Scholz pledge to not give up dialogue with Russia*, in [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/macron-and-scholz-pledge-to-not-give-up-dialogue-with-russia/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/macron-and-scholz-pledge-to-not-give-up-dialogue-with-russia/).

<sup>10</sup> *Address by the President of the Russian Federation, 24 February 2022*, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

greci, iranici, caucasici, germanici, slavi e nordici norreni, artefici di quella *Rus'* di Kyiv che alla fine del IX secolo unificò gli slavi orientali, donando loro possedimenti che andavano ad unire il Mar Bianco e il Mar Nero nel segno di una capitale dinamica e vitale. Il declino e la nascita di principati successivi provocò una cesura tra le aree occidentale, centrale e sud-orientale, la più densamente russofona e proiettata entro lo spettro di influenza del mastodontico vicino, per quanto l'equazione lingua/appartenenza nazionale specie in Ucraina si riveli limitante. In processo di tempo, uno sviluppo storico speculare avrebbe invece condotto la regione occidentale a caratterizzarsi per l'attrazione verso una matrice politico-culturale mitteleuropea, più evidente nelle terre di Galizia e Lodomeria giunte agli Asburgo con la prima spartizione polacca del 1772, mentre specie a partire dalla sottoscrizione del trattato di Perejaslav del 1654 – negoziato, è bene ricordarlo, dall'etmanato cosacco nella volontà di sottrarre le terre ucraine alla soggezione della diarchia lituano-polacca attraverso l'amicizia e protezione russe – e lungo il corso del secolo successivo si sarebbero andati estendendo i domini zaristi, che incamerarono acquisizioni di parte ottomana e di seguito si spinsero oltre la riva destra del Dnepr in conseguenza della partecipazione alla spartizione della repubblica delle Due Nazioni, che li condusse alle terre settentrionali della Volinia. Ma anche dopo questi sviluppi i 'piccoli russi' continuarono a mantenere un'individualità, per quanto su base prevalentemente 'sociale' piuttosto che nazionale in senso proprio<sup>11</sup>.

Sarà il tempo della Grande Guerra, straordinario catalizzatore delle rivendicazioni dei gruppi soggetti alle entità multinazionali, a definire un possibile affrancamento dalla subaltermità. Per le terre ucraine, gli eventi rivoluzionari del 1917 e le vicende politico-militari degli inizi dell'anno seguente parvero infatti rappresentare l'occasione di un affrancamento, che tuttavia dovette scontrarsi una volta di più sia con le difficoltà di soluzione unitaria alle ambizioni di liberazione – come dimostrano le vicende della Repubblica occidentale di Leopoli, quella centrale di Kyiv e il sud-est sovietizzato – sia con la successiva coagulazione forzata nella Repubblica socialista sovietica ucraina [RSSU], che divenne infine parte integrante della neonata URSS e aprì la via ad un nuovo modello di controllo moscovita, a dispetto degli spazi di libertà auspicati per l'uomo nuovo sovietico<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> A. FRANCO, *Gli Ucraini dell'Impero zarista nell'Ottocento*, in *Nuova Rivista Storica*, Milano, anno XCIX, maggio-agosto 2015, fasc. II, pp. 623.

<sup>12</sup> Si vedano le considerazioni di L. MONZALI in *Francesco Tommasini, La diplomazia italiana e la guerra polacco-bolscevica del 1920*, in *Storia & Diplomazia - Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri*, Anno II, n. 1-2, Roma 2014, anche in [https://www.bv.ipzs.it/bv-pdf/0061/MOD-BP-14-081-034\\_2237\\_1.pdf](https://www.bv.ipzs.it/bv-pdf/0061/MOD-BP-14-081-034_2237_1.pdf).

Non furono anni semplici. I milioni di morti per fame dell'*holodomor* dei primi anni Trenta portavano dietro di sé il peso di più di un decennio di antefatti drammatici, tra i quali la precedente carestia del 1921-1923 e, di più, la scientifica soppressione del «nazionalismo borghese» ucraino e le collettivizzazioni forzate delle campagne di matrice staliniana<sup>13</sup>. Non può sorprendere dunque che la 'Grande Guerra Patriottica' condotta con difficoltà dall'Unione Sovietica sia stata considerata come una nuova via d'uscita per parte del nazionalismo ucraino antirusso, e non solo per personaggi come Stepan Bandera e l'organizzazione da questi guidata. E certamente si ricorda spesso come all'indomani della seconda guerra mondiale sarebbe stato paradossalmente proprio Stalin a realizzare il sogno grande-ucraino, attraverso gli ingrandimenti della RSSU in Bucovina, Transcarpazia, Volinia e Galizia; ma al di là degli aspetti territoriali – peraltro dalla complicata integrazione, specie sul piano culturale-linguistico – il dopoguerra avrebbe portato in Ucraina anche una nuova ondata di repressione, finalizzata a rimuovere le incrostazioni nazionalistiche che il conflitto aveva rinfocolato. E sul punto – e dunque sulla necessità della repressione dei «banditi» – il *leader* sovietico continuò a giovare della inflessibile collaborazione di colui al quale, un decennio più tardi, si deve ascrivere l'ulteriore ingrandimento crimeano in favore di Kyiv, in occasione dei trecento anni dell'unione di Perejaslav: il vecchio capo del Partito comunista ucraino e dirimpettaio di Kalinovka, Nikita Kruscëv<sup>14</sup>.

La svolta decisiva conduce ad anni più recenti. Gli straordinari eventi che, nel Natale 1991, furono all'origine dell'implosione dell'Unione Sovietica ebbero naturalmente un significato particolare anche sulle vicende ucraine. Sul piano generale, rispetto ai sommovimenti politici dell'Europa orientale, Mikhail Gorbacëv aveva da tempo maturato il convincimento che, perché una profonda azione di riforma dell'URSS potesse avere successo, fosse anche necessario concedere libertà nelle scelte politiche agli alleati del patto di Varsavia. Questa linea – che con espressione destinata al successo lo stesso *establishment* moscovita avrebbe definito "Dottrina Sinatra", con riferimento alla canzone *My Way*<sup>15</sup> – avrebbe non soltanto facilitato gli sviluppi di tran-

<sup>13</sup> Tra i tanti: O. RUDNYTSKYI, S. KULCHYTSKYI, O. GLADUN, N. KULYK, *The 1921-1923 Famine and the Holodomor of 1932-1933 in Ukraine: Common and Distinctive Features*, *Nationalities Papers*, 48(3), Cambridge UP, 2020, p. 549 e ss.; G. LAMI, *Ucraina 1921-1956*, CUEM, 2008, p. 47 e ss.; A. GRAZIOSI, *Lettere da Kharkov - La carestia in Ucraina e nel Caucaso del Nord nei rapporti dei diplomatici italiani, 1932-33*, Einaudi, 1991, *passim*.

<sup>14</sup> W. TAUBMAN, *Khrushchev: The Man and His Era*, Norton & C., New York, 2004, pp. 194-197.

<sup>15</sup> F.S. LARRABEE, *The New Soviet Approach to Europe*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 38, no. 1 (1991), *The New Europe: Revolution in East-West Relations*, p. 8.

sizione democratica di fine decennio nel moribondo blocco sovietico, ma altresì ispirato fenomeni di emulazione all'interno delle quindici repubbliche che costituivano l'Unione. A partire dal Baltico, il fermento si estese e appena risultò possibile anche il soviet supremo di Kyiv si espresse in favore di un percorso di indipendenza, contrariamente agli auspici unitari gorbacëviani, ma in assonanza con quanto richiesto dalla *leadership* della Repubblica socialista federativa sovietica di Russia<sup>16</sup>. Si iniziò nell'estate del 1990 con una prima dichiarazione sulla sovranità dell'Ucraina, che definiva principi e caratteristiche della repubblica per il futuro<sup>17</sup>; tra i passaggi più significativi, quello in cui la RSS di Ucraina «afferma solennemente la propria intenzione di divenire un paese neutrale in via permanente, che non partecipa a blocchi di natura militare». Le successive dichiarazioni di indipendenza delle repubbliche baltiche ed il fallito golpe di Mosca dell'agosto 1991, aprirono la via ad una compiuta dichiarazione di indipendenza anche da parte ucraina; approvata dalla *Verkhovna Rada* il 24 agosto, essa condusse alla nascita del nuovo stato democratico, confermata il primo dicembre da un referendum popolare<sup>18</sup>. Una settimana più tardi, con l'accordo di Belaveža i leader delle tre 'sorelle slave' – Russia, Bielorussia e, appunto, Ucraina – oramai tutte indipendenti, si riconobbero vicendevolmente e si fecero promotrici di quella forma di coordinamento interstatale esteso alla maggior parte delle ex-repubbliche sovietiche denominato Comunità degli Stati Indipendenti [CSI]. Se l'uso del sostantivo “comunità” in luogo di “unione” era indicativo di come i consociati non intendessero dare vita ad un esperimento sovranazionale, nel mantenimento di questa linea l'Ucraina assunse un ruolo trainante: sin dalla prima riunione collegiale dei capi di Stato, il 30 dicembre, il presidente Kravčuk rigettò anzi la prospettiva avanzata da Mosca di avere una moneta e forze armate comuni, considerando l'eventualità come lesiva della sovranità faticosamente acquisita<sup>19</sup>.

Ultimo leader del soviet supremo della RSSU e ora guida eletta della repubblica, di fronte a Leonid Kravčuk si stagliavano le incom-

<sup>16</sup> S. SAVRANSKAYA, T. BLANTON, *NATO Expansion: What Gorbachev Heard*, Briefing Book n. 613, December 12, 2017, in National Security Archive, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>.

<sup>17</sup> Verkhovna Rada of Ukraine, *Declaration of State Sovereignty of Ukraine*, July 16, 1990, in [https://web.archive.org/web/20100111101705/http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/postanova\\_eng/Declaration\\_of\\_State\\_Sovereignty\\_of\\_Ukraine\\_rev1.htm](https://web.archive.org/web/20100111101705/http://gska2.rada.gov.ua:7777/site/postanova_eng/Declaration_of_State_Sovereignty_of_Ukraine_rev1.htm).

<sup>18</sup> P.J. POTICHNYJ, *The Referendum and Presidential Elections in Ukraine*, *Revue Canadienne des Slavistes*, 33(2), 123 e ss.; K. WOLCZUK, *The Moulding of Ukraine*, “The Constitutional Politics of State Formation”, Central European University Press, 2013, *passim*.

<sup>19</sup> R.H. DONALDSON, J. NOGEE, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, Sharpe, Armonk and London, 4th edition 2009, p. 166.

benti sfide della prima ora, compresa una più compiuta definizione della collocazione internazionale del paese. Sul punto, cruciale si sarebbe naturalmente rivelata la questione del rapporto con la nuova Russia di Boris Eltsin. Erede diretta dell'Unione (anche in sede di Organizzazione delle Nazioni Unite), alle prese con il superamento del vecchio sistema collettivista e l'organizzazione di un nuovo stato federale multinazionale percorso da pericolose istanze secessioniste – su tutte quella cecena – la Federazione russa riprendeva a guardare con la parossistica attenzione del *dominus* allo spazio ormai ex-sovietico, ben presto pubblicamente denominato «ближнее зарубежье [vicino estero]»<sup>20</sup>; problemi svariati ne accompagnavano tuttavia i rapporti, che la nuova CSI non riusciva a rendere meno problematici sia con riferimento alle repubbliche centro-asiatiche sia riguardo al Caucaso meridionale, mentre in area baltica si rigettava ogni ipotesi di collaborazione con Mosca. Rispetto all'Ucraina, alcune questioni cominciavano ad appesantire il dialogo bilaterale. Tra queste, il contenzioso relativo al diritto di utilizzo della base di Sebastopoli, in Crimea. Pur rientrando all'interno della RSSU, perdurante il grande contenitore sovietico la struttura era stata utilizzata dalla Marina militare dell'Unione senza che la legittimità di questa fruizione potesse essere disputata. Nel nuovo scenario post-1991, però, Kyiv proclamò la propria titolarità sulla base, mentre la Russia reclamò la persistenza di un diritto di usufrutto; da qui un contenzioso politico e legale che alimentò tensioni tra i due paesi e che solo tra il 1995 ed il 1997 poté essere superato con la stipulazione dei trattati di spartizione della flotta del Mar Nero, seguiti dal trattato di amicizia russo-ucraino, che diedero luogo ad una complessa coabitazione, con tuttavia l'ottenimento da parte russa di un nuovo diritto di utilizzo venticinquennale delle infrastrutture in cambio della corresponsione di un canone annuale<sup>21</sup>.

Ma la vicenda più controversa – e dalla maggiore rilevanza internazionale – fu relativa alla gestione ed allo smantellamento dell'arsenale nucleare già appartenente all'Unione Sovietica. Nel corso dell'ultimo decennio della guerra fredda, Stati Uniti ed Unione Sovietica avevano rilanciato con successo il dialogo diplomatico per la limitazione e riduzione degli armamenti strategici, la cui ultima tappa aveva condotto alla sottoscrizione dello *Strategic Arms Reduction Treaty* [START] del 31 luglio 1991, in base al quale sarebbe stato avviato un percorso

---

<sup>20</sup> B. LITERA, *The Kozyrev Doctrine - a Russian Variation on the Monroe Doctrine*, in *Perspectives*, n. 4 (Winter 94/95), p. 45.

<sup>21</sup> *Crimea: Between Annexation and Reunification*, The Geneva Academy, in <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Crimea%20between%20annexation%20and%20reunification.pdf>, p. 3. Il contenzioso circa la base è ricostruito con dovizia di particolari anche nelle memorie di Eltsin: Boris Eltsin, *Midnight Diaries*, Weidenfeld&Nicolson, London, 2000, pp. 242-244.

condiviso e verificabile di riduzione degli arsenali delle parti, con individuazione dei limiti per testate nucleari e strumenti di consegna delle stesse. Anche in questo caso, l'avvenuta implosione sovietica aveva fatto emergere la questione (fondamentale) dell'accettazione politica dell'impegno da parte degli stati successori dell'URSS<sup>22</sup>.

In Russia, la questione andava direttamente a collegarsi al tentativo di Boris Eltsin – improbo e infine fallito – di realizzare rapidamente e compiutamente il passaggio al libero mercato; il che postulava evidentemente un controllo pieno delle dinamiche interne, nonché appoggio e risorse da reperirsi all'esterno. Dagli Stati Uniti, un declinante George Bush *senior* e soprattutto il Bill Clinton del primo mandato non fecero mancare il loro appoggio ed anzi il binomio 'Bill and Boris' sarebbe divenuto un *leit-motiv* abituale della politica internazionale. Sviate le strade percorse: sostegno economico qualificato in virtù del 'FREEDOM [*Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets*] Support Act' del 1992, appoggio diplomatico su ambiti multilaterali strategici (dal G7 alle istituzioni finanziarie globali), forzature piuttosto palesi a beneficio del partner moscovita, specie nei momenti di sua maggiore fragilità, come nel caso della crisi parlamentare del 1993, o nell'iperbole dell'accostamento tra Eltsin e il Padre della Patria Abramo Lincoln al tempo della repressione cecena<sup>23</sup>. D'altronde, agli occhi americani, Mosca al momento rappresentava la garanzia dell'impossibilità di un ritorno al passato, ciò che andava a suggellare la vittoria statunitense in un confronto più che quarantennale – tra Bush e Clinton sarebbero mutate le strategie per massimizzarne gli utili, ma non il convincimento di avere sopravvanzato l'avversario. Il tutto corroborato, appunto, dall'accettazione e dal completamento dei citati accordi sul disarmo nucleare. Finanziato da Washington, sotto il profilo politico non solo Mosca iniziò ad onorare l'impegno, ma si fece soprattutto parte diligente nel percorso di smantellamento degli impianti posseduti dalle altre tre repubbliche ex-sovietiche ancora nuclearizzate. Oltre a Kazakistan e Bielorussia, l'Ucraina, che ancora a fine 1991 controllava circa 5.000 testate atomiche tra armi strategiche e tattiche, terzo arsenale nucleare al mondo. Dopo avere formalizzato la scelta della denuclearizzazione già nell'autunno 1991 (dunque prima del referendum sull'indipendenza) e sottoscritto insieme a Minsk e Astana il 23 maggio 1992 il Protocollo di Lisbona di accettazione delle previsioni START, il percorso fu completato a fine

<sup>22</sup> S. SAVRANSKAYA, T. BLANTON, *The Last Superpower Summits. Reagan, Gorbachev and Bush. Conversations that Ended the Cold War*, Central European University Press, Budapest-New York, 2016, pp. 391-432.

<sup>23</sup> D.W. RIVERA, S. WERNING RIVERA, *Yeltsin, Putin, and Clinton: Presidential Leadership and Russian Democratization in Comparative Perspective*, in *Perspectives on Politics*, n. 7, Issue 3, p. 593.

1994 con l'adesione anche al Trattato di Non-Proliferazione [TNP]<sup>24</sup>. Coerentemente, anche sul piano della effettiva dismissione delle testate e dei relativi vettori la vicenda si risolse in tempi brevi, attraverso lo smantellamento o il trasferimento degli ordigni in Russia per la loro eliminazione, giungendo a termine a metà 1996. A ben vedere – come confermano anche prove documentali di recente pubblicazione – a Kyiv non erano però mancati i dubbi in merito alla bontà della scelta di privarsi di un simile patrimonio in termini di potenza e dunque di garanzia, proprio nei confronti di Mosca<sup>25</sup>. Per superare queste resistenze, già a inizio dicembre 1994 era giunto in soccorso il cosiddetto Memorandum di Budapest, siglato nella capitale magiara in occasione del Vertice OSCE dei capi di stato e di governo, in virtù del quale l'accettazione delle obbligazioni citate, avrebbe dovuto essere accompagnata da una garanzia di indipendenza e tutela della sovranità e integrità territoriale ucraina da parte di Stati Uniti, Regno Unito, Russia, Repubblica Popolare Cinese e Francia<sup>26</sup>. Nella cornice di perdurante solidarietà russo-occidentale, si trattava di un impegno ancora rassicurante.

### 3. *Gli aspetti securitari e la mancata stabilizzazione interna*

Formalmente autonoma, ma nella sostanza collegata ai problemi precedenti, a tutto ciò andava nel frattempo sommandosi un'altra questione di fondo per l'Ucraina indipendente, ossia la collocazione strategica in ambito continentale. Nel primo decennio del nuovo corso, le presidenze dei “due Leonid” – Kravčuk ed il suo successore Kučma – diedero corpo a quella che è stata definita una politica estera “multi-vettoriale”, finalizzata al contemporaneo mantenimento di un dialogo fattivo e non esclusivo lungo le direttrici occidentale (Stati Uniti, NATO e Unione Europea) e, soprattutto, orientale con la Russia<sup>27</sup>. Rispetto alla prima, con l'interessata acquiescenza statunitense i due presidenti più volte andarono affermando che una più efficace sicurezza per il paese sarebbe derivata dall'avvicinamento all'Alleanza Atlantica

---

<sup>24</sup> M. BUDJERYN, *Inheriting the Bomb. The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine*, Johns Hopkins University Press, Baltimora, Maryland, 2022, Chapter 3.

<sup>25</sup> M. BUDJERYN, *Ukraine and the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, in <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraine-and-the-treaty-the-non-proliferation-nuclear-weapons>.

<sup>26</sup> Y. KOSTENKO, *Ukraine's Nuclear Disarmament. A History*, Harvard University Press, Harvard, 2021, pp. 263-266.

<sup>27</sup> S. PIFER, *Ukraine's Perpetual East-West Balancing Act*, in *The Brookings Institution*, February 28, 2014, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/02/28/ukraines-perpetual-east-west-balancing-act/>.

e all'UE<sup>28</sup>. Alle parole erano seguiti i fatti poiché, dopo l'ingresso del 1991 nel *North Atlantic Cooperation Council* – il nuovo foro multilaterale nel quale accanto ai paesi NATO avrebbero dovuto sedere tutti gli attori interessati alla sicurezza e alla cooperazione in Europa nel mondo post-bipolare (inclusa la Russia) – tre anni più tardi l'Ucraina sottoscrisse un accordo di collaborazione nell'ambito del programma *Partnership for Peace*, finalizzato a creare specifici percorsi di collaborazione con paesi esterni ed infine nel 1997 siglò la *Charter on a Distinctive Partnership*, che diede vita alla *NATO-Ukraine Commission* [NUC] incaricata di portare avanti la collaborazione tra le due parti<sup>29</sup>. Rispetto agli scenari dell'integrazione continentale, alle prime espressioni del desiderio di far parte della famiglia europea da parte di Kyiv non corrispose a Bruxelles un analogo entusiasmo, in considerazione dei precari standard ucraini in tema di lotta alla corruzione e diritti civili; ma anche in questo caso a partire dal 1994, con la firma del *Partnership and Cooperation Agreement* (entrato in vigore quattro anni più tardi), nuove e intensificate interlocuzioni portarono ad un rilancio delle prospettive di ingresso nell'UE, giungendo ad ipotizzare il 2011 quale orizzonte per il conseguimento dei requisiti richiesti per procedere con il relativo accordo di associazione<sup>30</sup>.

Vi era poi la questione della direttrice orientale. Tanto Kravčuk quanto Kučma – anche in virtù di una storica vicinanza al Cremlino dal tempo in cui militavano, rispettivamente, nel Partito comunista ucraino e nel PCUS – riuscirono a mantenere il filo del dialogo con Mosca, per quanto, come detto, a fasi alterne non prive di contrasti accesi ma anche di testimonianze di vicinanza, tra le quali l'altresì citato trattato di amicizia del 1997. In definitiva, si trattava di un paese ancora sospeso in un delicato equilibrio tra Est e Ovest, specchio fedele della complessità di governare le dinamiche politiche in presenza di componenti etniche e linguistiche forti, ben radicate nel territorio e non coincidenti, ma anche della fragilità di fondo dell'ordine securitario del continente europeo all'indomani della fine della guerra fredda. Con l'effetto che, fino a quando gli interessi strategici degli attori esterni riuscirono a non collidere, la politica multivettoriale ucraina poté mantenersi; ma nel momento in cui, dopo una fase di latenti incomprensioni, tra la Federazione Russa e l'Occidente a trazione statunitense si giunse a una più marcata divaricazione politica – accompa-

<sup>28</sup> R. POPADIUK, *American-Ukrainian Nuclear Relations*, Paper 55, October 1996, Institute for National Strategic Studies - National Defense University, Washington, in <https://www.files.ethz.ch/isn/23614/mcnair55.pdf>.

<sup>29</sup> NATO, *Relations with Ukraine*, 23 September 2022, in [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37750.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm).

<sup>30</sup> N. ROSS SMITH, *EU-Russian Relations and the Ukraine Crisis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, p. 52 e ss.

gnata da reciproche accuse di doppiezza e slealtà – il quadro generale entrò in crisi e la linea di Kyiv si rivelò ad un tratto inefficace, traumaticamente obsoleta. È pertanto a questi sviluppi che si deve guardare, tenendo presenti alcuni antefatti rilevanti, che riportano ancora alle dinamiche sovietiche.

Quando infatti – a partire dal 1987 e poi con maggior enfasi all'indomani del crollo del Muro di Berlino – ancora Mikhail Gorbacëv cominciò piuttosto clamorosamente ad auspicare la nascita di una «*common European house*» all'interno della quale definire un nuovo ordine che portasse al superamento dell'equilibrio del terrore, interpretava la suggestione come una sorta di àncora di salvezza per l'URSS, che avrebbe potuto in prospettiva divenire parte del sistema economico continentale e membro qualificato al tavolo delle decisioni in tema securitario, scongiurando così le paure moscovite circa le intenzioni occidentali<sup>31</sup>. A dispetto delle titubanze, gli occidentali ritennero che anche ai loro fini politici fosse utile tenere in considerazione queste preoccupazioni, come di fatto avrebbe dimostrato la vicenda della riunificazione tedesca. Sarebbero poi giunti altri sviluppi, tra i quali la sottoscrizione della Carta di Parigi per una Nuova Europa nell'ambito della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa [CSCE] e la stessa emanazione di un nuovo Concetto Strategico della NATO, che nell'autunno 1991 andò a formalizzare l'idea di una difesa collettiva non più direttamente in antitesi con l'avversario sovietico, bensì fondato anche su percorsi di cooperazione con tutti i soggetti interessati<sup>32</sup>. È a questo scenario, ben presto alterato, che appartengono le note rassicurazioni che l'Alleanza Atlantica non si sarebbe espansa ad oriente o, come anticipato dal segretario di Stato americano Baker già il 9 febbraio 1990 a Mosca in un colloquio non confluito in un verbale ufficiale, «*not one inch eastward*»<sup>33</sup>. Giunse però il collasso sovietico, che non solo rafforzò la percezione di vittoria degli Stati Uniti e dei suoi alleati, ma rimise in discussione i precari contorni della ipotizzata architettura securitaria europea. Questo pericolo venne percepito da Boris Eltsin, vieppiù alla ricerca di garanzie effettive in as-

<sup>31</sup> S. SAVRANSKAYA, T. BLANTON, V. ZUBOK, *Masterpieces of History. The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989*, Central European University Press, Budapest-New York, 2010, pp. 19-21. Si veda altresì: M. GORBACËV, *Memoirs*, Bantam Book, London, 1997, pp. 551-565.

<sup>32</sup> M. PETRAKOV, *The Role of the OSCE from a Russian Point of View*, OSCE Yearbook 2000 - IFSH, Nomos Baden Baden, p. 53; NATO, *The Alliance's New Strategic Concept (1991)*, in [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_23847.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm).

<sup>33</sup> *Record of conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker in Moscow. (Excerpts)*, 9 February 1990, in The National Security Archive (d'ora in avanti NSA), in *NATO Expansion: What Gorbachev Heard*, in <https://nsarchive.gwu.edu/document/16117-document-06-record-conversation-between>.

senza di una mancata formalizzazione degli impegni elargiti al predecessore e in un momento in cui il rilievo internazionale della nuova Russia appariva ridimensionato dalle debolezze interne. Ma, oltre le impellenze del momento storico, in prospettiva il presidente russo non intendeva neppure abiurare al riconoscimento di uno *status* di potenza che su scala regionale fosse titolata ad agire, specie in quello che si delineava essere uno spazio post-sovietico tumultuoso. Sotto questo profilo, Mosca riteneva anzi funzionale il superamento definitivo delle vestigia del mondo bipolare e la promozione di un nuovo ordine con strutture dedicate o adattate<sup>34</sup>.

Da parte occidentale si volle dare una (parziale) risposta a tali timori ed auspici, ad esempio muovendo passi sostanziali verso l'istituzionalizzazione della CSCE – forum considerato coerente con la realizzazione dello scenario preconizzato da Mosca – mentre anche la riforma della NATO lasciava intravedere margini possibili di dialogo. Contraddizioni e insofferenza emersero peraltro ben presto, ed anzi già nel corso del vertice di Budapest che condusse al trapasso CSCE/OSCE Eltsin rimarcò con toni fermi la sostanziale marginalizzazione della Russia nel dibattito securitario, cui la stessa adesione russa al “partenariato per la pace” NATO non aveva saputo fino a quel momento fornire risposta adeguata; a destare sensazione fu soprattutto l'ammonimento di Eltsin sui pericoli di un passaggio da una superata «*cold war*» ad una possibile «*cold peace*»<sup>35</sup>. Di fatto, si trattò di una profezia dai contenuti non lontani dalla realtà. Dopo un interludio rassicurante gestito direttamente dal presidente Clinton, che nel maggio 1995 a Mosca diede rassicurazioni circa il carattere non offensivo di una eventuale espansione della NATO, ribadendo altresì l'intenzione di sviluppare sia il dialogo con l'Alleanza sia le relazioni bilaterali con il proprio paese – con la promessa di un impegno a perorare l'ingresso russo nei consessi economici internazionali come l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio [GATT] e l'Organizzazione mondiale del commercio [WTO] e, di più, a sostenere individualmente Eltsin in occasione delle elezioni presidenziali previste per l'anno seguente<sup>36</sup> – i fatti successivi manifestarono una realtà più complessa,

---

<sup>34</sup> S. SAVRANSKAYA, T. BLANTON, *NATO Expansion: What Yeltsin Heard*, March 16, 2018, in <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard>.

<sup>35</sup> S. TALBOTT, *Memorandum to the President: The Moment of Truth*, 25 April 1995, in NSA, *NATO Expansion - The Budapest Blow Up 1994*, in <https://nsarchive.gwu.edu/document/27170-doc-16-strobe-talbott-memorandum-president-moment-truth>; J. EICHLER, *NATO's Expansion After the Cold War. Geopolitics and Impacts for International Security*, Springer International Publishing, Cham, 2021, p. 46.

<sup>36</sup> *Memorandum of Conversation between President Clinton and President Yeltsin*, Moscow, May 10, 1995, in NSA, *NATO Expansion - The Budapest Blow Up 1994*, in

che a partire dalla tarda primavera del 1997 si rivelò di difficile gestione. Mentre infatti la prima parte dell'impegno parve realizzarsi attraverso l'adozione del *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organisation*, sottoscritto a Parigi a fine maggio nell'ambito del primo Summit NATO-Russia, foro di interlocuzione diretta periodica ora istituzionalizzata<sup>37</sup>, meno di due mesi dopo l'avvio del percorso di adesione alla NATO di Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia – formalizzato nel Vertice di Madrid dell'8-9 luglio e poi concretizzatosi nel primo allargamento a est del marzo 1999 – contribuì a scavare un solco tra le visioni strategiche delle due parti, che le contestuali divergenze in merito all'intervento alleato nella crisi del Kosovo resero profondissimo.

In simile contesto internazionale, che si andava ad assommare ad una situazione interna vieppiù compromessa (dal riemergere della questione cecena al proclamato *default* da parte della Banca Centrale russa alla grave, diffusa crisi sociale), si verificò l'improvvisa ascesa al potere moscovita di un personaggio sovente descritto «senza volto» dall'opinione pubblica straniera: Vladimir Vladimirovic Putin<sup>38</sup>. In realtà, come confermano documenti di recente declassificazione, ben prima della nomina a capo del governo agli inizi del mese di agosto (e quindi a presidente *ad interim* della Federazione russa dalla fine di dicembre), il volto di Putin era ben conosciuto e non pareva dispiacere alle cancellerie occidentali<sup>39</sup>. D'altronde, fin dal primo incontro con Bill Clinton prevaleva l'impressione di una figura politica piuttosto ordinaria, verosimilmente in continuità con la linea eltsiniana, senza le limitazioni derivanti dal declino fisico e politico del presidente e con una propensione al basso profilo necessitato dalla priorità assoluta rappresentata dai problemi interni<sup>40</sup>. Problemi che il nuovo leader af-

<https://nsarchive.gwu.edu/document/27172-doc-18-memorandum-conversation-between-president-clinton-and-president-yeltsin>.

<sup>37</sup> NATO-Russia Summit, Paris, France, 27 May 1997, in <https://www.nato.int/docu/comm/1997/970527/home.htm>.

<sup>38</sup> L'espressione è stata ripresa quale titolo del volume – di successo e piuttosto controverso – di M. GESSEN, *The Man Without a Face: The Unlikely Rise of Vladimir Putin*, Riverhead Books, New York, 2012.

<sup>39</sup> NSA, *Putin, Clinton, and Presidential Transitions*, November 2, 2020, in <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2020-11-02/putin-clinton-transitions>. Si veda altresì: *Declassified Documents Concerning Russian President Vladimir Putin*, in William J. Clinton Presidential Library & Museum, in <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/100505>.

<sup>40</sup> In merito al primo incontro con Putin avvenuto il 12-13 settembre 1999 in occasione del vertice APEC, scrive invece Bill Clinton nelle sue memorie: «*Putin presented a stark contrast to Yeltsin. Yeltsin was large and stocky; Putin was compact and extremely fit from years of martial arts practice. Yeltsin was voluble; the former KGB agent was measured and precise. I came away from the meeting believing Yeltsin had picked a successor who had the skills and capacity for hard work necessary to manage Russia's turbulent*

frontò da subito con risolutezza – dalla riforma economica con la centralizzazione delle industrie strategiche, tra cui quelle del petrolio e del gas, alla riforma dell'esercito e alla dissidenza cecena – ma anche con un'asserita volontà collaborativa con l'Occidente, testimoniata dal «perché no?» pronunciato nel corso di una intervista alla BBC nella primavera del 2000, in risposta al quesito se la Russia avesse intenzione un giorno di entrare nella NATO<sup>41</sup>. Giunsero poi la solidarietà a George W. Bush all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001<sup>42</sup>, con la suggestione di un rafforzamento dell'impegno comune contro la minaccia terroristica di matrice fondamentalista islamica e lo stabilimento, il 28 maggio 2002 al summit di Roma-Pratica di Mare, del *NATO-Russia Council*, un nuovo meccanismo di consultazione e cooperazione sulla sicurezza, che in nome dello sviluppo di un rapporto tra pari andava a superare il vecchio formato del "NATO+1" precedentemente adottato<sup>43</sup>. Non stupisce se in questo quadro risultasse anche possibile un appianamento della questione dei debiti sulle forniture del gas tra russi e ucraini e la stipulazione di nuovi accordi economici bilaterali, tra i quali quelli per il completamento della centrale nucleare di Kmelnytskyj<sup>44</sup>. Notoriamente, l'idillio risultò di breve durata, reso progressivamente meno intenso dal miglioramento della situazione economica russa e dal contemporaneo approfondimento del rapporto tra Kyiv e la NATO. Le rinnovate difficoltà interne dell'Ucraina agli inizi del nuovo Millennio ne alterarono infatti l'enfasi multivettoriale: il 22 novembre 2002 Kučma firmò il *NATO-Ukraine Action Plan* e nel giugno 2004 veniva licenziata la seconda edizione della Dottrina militare dell'Ucraina, che apertamente sosteneva l'obiettivo della integrazione del paese in ambito euro-atlantico<sup>45</sup>. E anche sul piano dei rapporti diretti con Mosca, a dispetto delle rassicurazioni di Kučma, il

---

*political and economic life better than Yeltsin now could, given his health problems; Putin also had the toughness to defend Russia's interests and protect Yeltsin's legacy»*; B. CLINTON, *My Life*, Knopf Doubleday Publishing Group, New York, 2004, p. 803.

<sup>41</sup> President of Russia, *Interview to "BBC Breakfast with Frost"*, March 5, 2000, in <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24194>.

<sup>42</sup> G. W. BUSH, *Decision Points*, Ebury Publishing, 2010, p. 196.

<sup>43</sup> NATO-Russia Council, *Rome Declaration*, 28 May, 2002, in [https://www.nato.int/nrc-website/media/59487/2002.05.28\\_nrc\\_rome\\_declaration.pdf](https://www.nato.int/nrc-website/media/59487/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf).

<sup>44</sup> L. POLYAKOV, *Current Russian-Ukrainian Rapprochement: Forward or Backward? A Rejoinder*, in *Security Dialogue*, vol. 33, no. 2 (June 2002), pp. 171-176; A. OZHAROVSKY, *Russia to pay for construction of obsolete reactors at Ukraine's Khmelnytsky plant*, The Bellona Foundation, in <https://bellona.org/news/nuclear-issues/nuclear-issues-in-ex-soviet-republics/2010-06-russia-to-pay-for-construction-of-obsolete-reactors-at-ukraines-khmelnytsky-plant>.

<sup>45</sup> NATO, *NATO-Ukraine Action Plan*, 22 September 2002, in [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_19547.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19547.htm); Jeffrey Simon, *Ukraine needs to decide its strategic alignment*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 9 (2009), Issue 3: *The Security Context in the Black Sea Region*, pp. 367-382.

mancato ingresso nello Spazio economico eurasiatico – molto caro a Putin – era stato considerato un’ulteriore, rilevante ferita.

Il deterioramento delle relazioni giunse al culmine nell’autunno seguente, con lo scoppio della “Rivoluzione arancione”, capitolo ucraino del prorompere dei movimenti popolari che scossero profondamente lo spazio post-sovietico, sulla base di richieste del rispetto delle libertà democratiche e dell’autonomia nelle scelte nazionali che, dalla Georgia all’Ucraina al Kirghizistan – ma anche all’Azerbaijan e alla Bielorussia – sfociavano nella denuncia di intromissioni da parte russa e, per converso, nella richiesta di una netta virata in direzione di un modello ed un posizionamento politico filo-occidentale. Si trattava di fenomeni che, agli occhi di Mosca, rappresentavano il trionfo della destabilizzazione nell’area del vicino estero, che Putin aveva fatto oggetto di specifiche politiche fin dall’avvio della presidenza, nel convincimento dell’imprescindibilità di una forte integrazione – si legge nel Concetto di politica estera della Federazione, licenziato a meno di due mesi dal suo primo ingresso al Cremlino – «*in the military-political area and in the sphere of security*», nonché in ambito economico e nella promozione di un «*joint rational use of natural resources*»<sup>46</sup>. La possibilità di realizzare un simile programma e di farne il retroterra per la definizione di un vero «sistema multipolare» nelle relazioni internazionali future richiedeva stabilità e condivisione, che le rivolte negavano, prospettando scenari dai contenuti opposti.

L’Ucraina, appunto, era l’epicentro del terremoto. Qui l’occasione per le proteste fu la sfida presidenziale del novembre 2004, quando il primo ministro Vyktor Yanukovyč – guida del Partito delle Regioni con una forte base nelle aree russofone meridionali e orientali – superò, dopo un primo turno dal risultato sostanzialmente di parità, lo sfidante Vyktor Yuščenko, leader dell’opposizione dalle istanze filo-occidentali e dal grande seguito specie nelle regioni occidentali e nella capitale del paese. Sul ballottaggio tuttavia si incentrarono da subito le voci di brogli (anche da parte di osservatori internazionali), che alimentarono la “marea arancione” riversatasi nelle strade. La rivolta salutò il proprio successo nel momento in cui la Corte Suprema ucraina, il 26 dicembre, ne annullò l’esito. La ripetizione del voto vide la vittoria di Yuščenko con il 51,99% dei consensi<sup>47</sup>. Complessivamente, si trattò di uno degli eventi più importanti dell’Ucraina indipendente ed

<sup>46</sup> *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation - Approved by the President of the Russian Federation V. Putin*, June 28, 2000, in <https://nuke.fas.org/guide/russia/dctrine/econcept.htm>.

<sup>47</sup> OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Ukraine: 31 October, 21 November and 26 December 2004, *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, 11 May 2005, p. 37, in <https://www.osce.org/files/fj/documents/5/f/14673.pdf>.

altresì di una reazione alle contraddizioni politiche interne, ma sfortunatamente non della panacea per i mali che ne stavano alla base. Anche la quinquennale presidenza di Yuščenko vide infatti proseguire la stagione dell'instabilità politica – marcata dall'alternarsi di quattro differenti esecutivi – e dell'inefficienza amministrativa<sup>48</sup>, mentre il dibattito sulla collocazione del paese andava polarizzandosi, parallelamente all'ulteriore indebolimento della politica multivettoriale<sup>49</sup>.

Sotto questo punto di vista, cruciali si rivelarono gli sviluppi occorsi nel 2008, a partire dalla richiesta ucraina di attivazione da parte della NATO di un *Membership Action Plan* [MAP], ossia lo specifico programma di «*advice, assistance and practical support tailored to the individual needs of countries wishing to join the Alliance*»<sup>50</sup>. La novità giunse quando ancora viva era la sensazione per le posizioni che Vladimir Putin aveva espresso a Monaco, nell'ambito della 43° *Munich Security Conference*, allorché, contestata l'idea di un «*world of one master, one sovereign*», il presidente russo aveva retoricamente domandato in merito all'allargamento della NATO: «*we have the right to ask: against whom is this expansion intended?*»<sup>51</sup>; sul piano interno ucraino, la caduta a fine anno del governo Yanukovyč e la formazione del secondo esecutivo guidato da Yulya Tymošenko pareva ora garantire il necessario avallo politico alla decisione. La manovra suscitò dunque la reazione russa<sup>52</sup>, ma anche nel paese si originò una forte polemica su scala regionale, con le aree russophone meridionali e orientali assai refrattarie<sup>53</sup>. L'onda lunga di questa polarizzazione coinvolse anche la politica occidentale dal momento che, mentre gli Stati Uniti si mostravano favorevoli a sostenere l'attivazione del MAP in una fase di nuovo irrigidimento dei rapporti con Mosca a causa del riproposto progetto di 'scudo' antimissile da collocarsi nell'Europa orientale, altri

<sup>48</sup> A. WILSON, *Ukrainian government collapse threatens permanent crisis*, 19 September 2008, in European Council on Foreign Relations, [https://ecfr.eu/article/commentary\\_wilson\\_ukrainian\\_government\\_collapse\\_threatens\\_permanent\\_crisis/](https://ecfr.eu/article/commentary_wilson_ukrainian_government_collapse_threatens_permanent_crisis/).

<sup>49</sup> M. MALEK, *The "Western Vector" of the Foreign and Security Policy of Ukraine*, in *The Journal of Slavic Military Studies*, 22(4), October 2009, pp. 515-542; M.R. FREIRE, *Ukraine's Multi-Vectorial Foreign Policy: Looking West While Not Overlooking Its Eastern Neighbor*, in UNISCI Discussion Papers, n° 20 (May 2009), pp. 236-249; E. GNEDINA, E. SLEPTSOVA, *From multi-vector to vectorless: Ukraine's policy towards Russia and the European Union*, pp. 165-188, in A. MAKARYCHEV, A. MOMMEN (edited by), *Russia's Changing Economic and Political Regimes. The Putin Years and Afterwards*, Taylor & Francis, London-New York, 2013.

<sup>50</sup> NATO, *NATO-Ukraine Action Plan*, 22 November 2002, in [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_19547.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19547.htm).

<sup>51</sup> *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, 10 February 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/copy/24034>.

<sup>52</sup> <https://www.theguardian.com/world/2008/apr/04/nato.russia>.

<sup>53</sup> M. TRAN, *Ukraine crisis deepens as parliament dissolved*, in *The Guardian*, 3 April 2007, in <https://www.theguardian.com/world/2007/apr/03/ukraine.marktran>.

alleati – su tutti Francia e Germania – manifestavano invece cautela e timore per l'impatto derivantene alla vigilia di una tornata presidenziale russa destinata ad eleggere il successore di Putin, impossibilitato a presentarsi dinanzi al corpo elettorale per la terza volta consecutiva<sup>54</sup>. In questa situazione il Vertice NATO di Bucarest del 2-4 aprile produsse un sostanziale rigetto della richiesta di Kyiv, in luogo della quale si espresse una impegnativa promessa che sia l'Ucraina sia la Georgia «*will become members of NATO*», priva peraltro di dettagli su modi e tempi di attuazione della stessa<sup>55</sup>. In sede atlantica, alle ansie europee si era dunque saldata una modificata valutazione da parte degli Stati Uniti che, a loro volta in un anno elettorale, non ritennero politicamente opportuno sobbarcarsi la responsabilità di un processo così delicato; come specificò prudenzialmente il segretario di Stato Condoleezza Rice, «*the NATO-Georgia Commission and the NATO-Ukraine Commission can be the bodies with which we intensify our dialogue and our activities. And, therefore, there does not need at this point in time to be any discussion of MAP*»<sup>56</sup>. E Putin, presente a Bucarest, nell'esprimere la propria soddisfazione per il diniego atlantico approfittò del palcoscenico per ricordare – ce ne fosse stato bisogno – non solo che un'eventuale espansione orientale avrebbe fatalmente forzato la Russia «*to respond by taking measures to protect its security*» ma anche che diciassette milioni di russi vivevano al momento in Ucraina, per cui «*who may state that we do not have any interests there?*»<sup>57</sup>.

Per quanto il contatto negoziale tra NATO e Kyiv non venisse interrotto, si trattò di una battuta d'arresto per le aspirazioni ucraine, che solo limitatamente trassero vantaggio dal prorompere di un nuovo e serissimo focolaio di crisi tra Mosca e l'Occidente, meno di quattro mesi più tardi. Il conflitto russo-georgiano rappresentò l'epilogo delle denunce russe di «genocidio» ad opera del governo di Saakashvili, alla cui offensiva in Ossezia meridionale seguì agli inizi di agosto l'intervento militare proclamato dal neo-presidente Medvedev al fine di

<sup>54</sup> J.L. BLACK, *The Russian Presidency of Dmitry Medvedev, 2008-2012. The Next Step Forward Or Merely a Time Out?*, Routledge, Abingdon, 2015; V. PACER, *Russian Foreign Policy Under Dmitry Medvedev, 2008-2012*, Routledge, London-New York, 2015, pp. 62-115.

<sup>55</sup> *Bucharest Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008*, [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).

<sup>56</sup> D. DOMBEY, *US gives way on Nato for Georgia and Ukraine*, in *Financial Times*, November 27, 2008, in <https://www.ft.com/content/b48201e0-bc00-11dd-80e9-0000779fd18c>.

<sup>57</sup> President of Russia, *President Vladimir Putin addressed a meeting of the Russia-NATO Council*, April 4, 2008, in <http://en.kremlin.ru/events/president/news/44078>; UNIAN Information agency, *Text of Putin's speech at NATO Summit (Bucharest, April 2, 2008)*, in <https://www.unian.info/world/111033-text-of-putin-s-speech-at-nato-summit-bucharest-april-2-2008.html>.

proteggere «*the lives and dignity of Russian citizens*»<sup>58</sup>. Dopo meno di una settimana, il raggiungimento del cessate il fuoco aprì la strada al perfezionamento della secessione delle repubbliche osseta e abcaza (riconosciute dalla Russia ma non così dalla quasi totalità della comunità internazionale<sup>59</sup>), spingendo definitivamente Tbilisi alla ricerca dell'integrazione nel sistema atlantico<sup>60</sup>.

Come detto però, l'Occidente non rompe con Mosca ed anzi, di lì a poco, la nuova Amministrazione statunitense scaturita dall'appuntamento elettorale del 4 novembre, guidata dal democratico Barack Obama e con Hillary Rodham Clinton quale segretario di Stato, sostenne la necessità di invertire il corso del «*dangerous drift*» occorso alle relazioni bilaterali: si trattava del cosiddetto «*Reset*», destinato a rilanciare un dialogo rafforzato su temi specifici di comune interesse (dagli armamenti alla lotta al terrorismo al dossier nucleare iraniano), alla ricerca di «*win-win outcomes*»<sup>61</sup>. Contestualmente, in Ucraina la vittoria di Viktor Yanukovyč alle presidenziali dell'autunno 2009 rafforzava l'ipotesi di una rappacificazione con Mosca (con conseguente raffreddamento delle aspirazioni euro-atlantiche). I fatti successivi sembrarono confermarlo: a meno di due settimane dalla sottoscrizione del trattato cosiddetto *New Start*, che l'8 aprile 2010 condusse a una nuova e rilevante riduzione degli armamenti strategici, con un avanzato regime di verifiche reciproche – e sotto il profilo politico sancì la qualificata ripresa della sintonia tra Washington e Mosca<sup>62</sup> – il presidente Medvedev formalizzò insieme all'omologo ucraino il raggiungimento di un'intesa sulle forniture di gas, che garantiva a Kyiv approvvigionamenti largamente scontati su base decennale in cambio di un'estensione di 25 anni della permanenza della flotta russa presso la base di Sebastopoli<sup>63</sup>. A ciò può aggiungersi che il rilancio da parte di Yanukovyč della que-

<sup>58</sup> President of Russia, Dmitry Medvedev made a statement on the situation in South Ossetia, August 8, 2008, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/1043>.

<sup>59</sup> President of Russia, Statement by President of Russia Dmitry Medvedev, August 26, 2008, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1222>.

<sup>60</sup> E. GORYUSHINA, *The August War: A Regional Conundrum for Russia*, Istituto di Studi Politici Internazionali, 7 agosto 2018, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/august-war-regional-conundrum-russia-21104>.

<sup>61</sup> The White House - Office of the Press Secretary, *U.S.-Russia Relations: "Reset" Fact Sheet*, 24 June, 2010, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/us-russia-relations-reset-fact-sheet>; H. RODHAM CLINTON, *Scelte Difficili*, Sperling&Kupfer, Milano, 2014, pp. 295-319.

<sup>62</sup> U.S. Department of State, *New Start Treaty*, [https://www.state.gov/new-start/#:~:text=The%20New%20START%20Treaty%20gives,serve%20U.S.%20national%20security%20interests](https://www.state.gov/new-start/#:~:text=The%20New%20START%20Treaty%20gives,serve%20U.S.%20national%20security%20interests;); B. OBAMA, *Una Terra Promessa*, Garzanti, Milano, 2020, pp. 398-399.

<sup>63</sup> *Accordo tra Russia e Ucraina su prezzo gas, flotta Mar Nero*, Reuters, 21 aprile 2010, <https://www.reuters.com/article/oittp-ukraine-russia-gas-idITMIE63KOMB20100421>; S. PIRANI, K. YAFIMAVA, J. STERN, *The April 2010 Russo-Ukrainian gas agreement and its implications for Europe*, <https://www.oxfordenergy.org/publications/the-april-2010-russo-ukrainian-gas-agreement-and-its-implications-for-europe-2/>; S. GIUSTI, *L'Ucraina divisa si*

stione linguistica nel paese portò – a prezzo di un dibattito acceso fino alla violenza, anche in sede parlamentare – alla approvazione, nel luglio 2012, della legge Kolesnyčenko-Kyvalov ‘Sui principi della politica linguistica statale’, che conferiva lo status di lingua regionale alle lingue parlate da almeno il 10% della popolazione locale, in applicazione della quale il russo acquisiva detto status in 13 regioni, in importanti municipalità e nella repubblica autonoma crimeana<sup>64</sup>.

Mosca salutò con favore gli sviluppi, ma in breve il vento politico riprese a spirare in direzione opposta. Terminata la fase del premiato, nella stessa primavera Vladimir Putin era stato eletto ad un terzo mandato presidenziale; un mandato differente nella durata – sei anni, in virtù della modifica della Costituzione operata nel 2009 – e con un consenso popolare ancora forte, seppure in flessione. Intanto, il paese sperimentava percentuali di crescita economica in diminuzione, mentre il contesto internazionale riprendeva una propria volatilità e la politica del *Reset* mostrava i suoi limiti<sup>65</sup> in occasione delle crisi libica e siriana; ciò che dava nuova linfa alle critiche nei confronti dell’“accercchiamento occidentale”, testimoniato dai due allargamenti ad est della NATO, che tra il 2004 e il 2009 avevano portato all’inclusione nell’Alleanza di ben altri nove membri (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia, Albania e Croazia). Grandi sfide attendevano dunque al varco il nuovo/vecchio presidente, che volle affrontarle anche con il sostegno di un più marcato ricorso alla retorica nazionale e patriottica e ai riferimenti alla tradizione, specie in politica estera<sup>66</sup>; da qui anche la rinnovata enfasi sulla necessaria tutela delle minoranze russe nel mondo e particolarmente nell’estero vicino, ben ravvisabile nell’aggiornamento del Concetto di politica estera licenziato nel febbraio 2013<sup>67</sup>. Questo approccio ampliava le distanze dalla politica ucraina, condizionata dai persistenti problemi sul piano eco-

---

*volge a Est*, in Istituto di Studi Politici Internazionali, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ucraina-divisa-si-volge-est-7161>.

<sup>64</sup> C. CARPINELLI, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritto, Istituzioni e Società* (NAD), n. 2/2019, pp. 62-64.

<sup>65</sup> M. McFAUL, *From Cold War to Hot Peace. The Inside Story of Russia and America*, Penguin Books, London, 2019, pp. 205-227.

<sup>66</sup> Sui temi richiamati: D. TRENIN, *20 Years of Vladimir Putin: How Russian Foreign Policy Has Changed*, in Carnegie Endowment for International Peace, August 2019, <https://carnegiemoscow.org/2019/08/28/20-years-of-vladimir-putin-how-russian-foreign-policy-has-changed-pub-79742>; sui caratteri della politica estera russa durante il terzo mandato di Putin: F. BETTANIN, *Putin e il mondo che verrà. Storia e politica della Russia nel nuovo contesto internazionale*, Viella, Roma, 2018, pp. 177-202; K. ROBERTS, *Understanding Putin: The politics of identity and geopolitics in Russian foreign policy discourse*, in *International Journal*, vol. 72, no. 1 (March 2017), pp. 28-55.

<sup>67</sup> Embassy of the Russian Federation in the United Kingdom, *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, <https://thailand.mid.ru/en/concept-of-the-foreign-policy-of-russia>.

nomico e dall'incapacità di rimarginare le lacerazioni che la rivoluzione arancione aveva portato ad emersione nella società. Da parte sua, anche il quarto presidente dell'Ucraina post-sovietica andò recuperando alcune manifestazioni proprie della politica multivettoriale, tra cui particolarmente la ripresa della cooperazione con l'Unione Europea quale garanzia di maggiore prosperità. Si cominciò tra la primavera e l'autunno 2010 con la ripresa delle trattative per l'istituzione entro il 2011 di una zona di libero scambio<sup>68</sup> e la semplificazione delle concessioni dei visti per i cittadini ucraini intenzionati a recarsi entro i confini UE<sup>69</sup>, per poi passare, il 30 marzo 2012, all'avvio operativo del negoziato per l'accordo di associazione<sup>70</sup>; al che il governo russo, in un crescendo di irritazione, prese a ventilare e quindi implementare misure protezionistiche onerose sulle merci ucraine<sup>71</sup>. Nella sostanza, giungevano in superficie le strettoie della politica multivettoriale, che divennero apertamente manifeste allorché – nel successivo novembre – Yanukovyč, incalzato ora anche da Bruxelles in merito alla firma dell'accordo<sup>72</sup>, decise infine di soprassedere e di accettare viceversa un piano russo di investimento immediato di 15 miliardi di dollari per l'acquisto di titoli di stato ucraini, accompagnato da uno sconto di quasi il 40% sul prezzo di acquisto del gas<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Yanukovych: *Laws for creation of Ukrainian-EU free trade zone will be adopted in June*, in *Kyiv Post*, May 24, 2010, in <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/yanukovych-laws-for-creation-of-ukrainian-eu-free-67511.html>.

<sup>69</sup> Council of the European Union, *14th EU-Ukraine Summit (Brussels, 22 November 2010), Joint Press Statement*, in [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/117912.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/117912.pdf); E. ARMANDON, *EU-Ukraine Relations: what developments have there been since the election of Viktor Yanukovich?*, in *European Issue*, n. 214, Robert Schuman Foundation, <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0214-eu-ukraine-relations-what-developments-have-there-been-since-the-election-of-viktor-yanukovich>; T. ALEXE, *EU, Ukraine Agree On 'Road Map' For Visa-Free Travel*, November 22, 2010, in *Radio Free Europe*, <https://www.rferl.org/a/2227271.html>. È interessante notare come in questa fase Yanukovyč proseguiva nel solco europeo tracciato dal suo predecessore in merito sia all'area di libero scambio sia alle facilitazioni per l'ottenimento dei visti, elementi sostanziali dello *EU-Ukraine Action Plan* siglato il 21 febbraio 2005, che a sua volta li riprendeva dalle interlocuzioni di metà anni Novanta immediatamente successive alla PCA: Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, Action Plan for Ukraine*, Brussels, 20 November 1996, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0593&rid=9>; European Commission, *EU-Ukraine - Strengthening the Strategic Partnership*, 23 February 2005, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_05\\_57](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_57).

<sup>70</sup> European Commission, *European Union and Ukrainian Negotiators initial Association Agreement, including Deep and Comprehensive Free Trade Area*, 30 March 2012, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_12\\_238](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_238).

<sup>71</sup> A. ANISHCHUK, *Putin warns Ukraine over Europe ambitions*, in *Reuters*, September 19, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-putin-idUSBRE9810WB20130919>.

<sup>72</sup> BBC News, *Ukraine protests after Yanukovich EU deal rejection*, 30 November 2013, in <https://www.bbc.com/news/world-europe-25162563>.

<sup>73</sup> O. GRYSSENKO, Ian Traynor, *Ukraine U-turn on Europe pact was agreed with Vladimir Putin*, in *The Guardian*, 26 November 2013, in <https://www.theguardian.com/>

Il presidente accettò, ma ampie proteste di piazza proruppero a Kyiv e nelle regioni occidentali e centrali. Il movimento, noto come *Euro-Maidan*, insieme con il ripristino delle trattative con l'Unione chiedeva il rispetto delle libertà democratiche, minacciate dalle misure anti-insurrezionali presto approvate dalla *Rada* e denunciavano l'estesa corruzione di un governo sempre più fragile. A nulla servirono i richiami presidenziali alla calma, seguiti dalla rimozione del premier Azarov – che riparò in Austria – e la promessa della ricerca di un compromesso con la piazza. Se possibile, anzi, la rivolta aumentò e nella notte tra il 21 e il 22 febbraio 2014 Yanukovyč si rese irripetibile dopo una rocambolesca fuga<sup>74</sup>. Rimase però la frattura nel paese, con ancora una volta una marcata polarizzazione regionale e l'ulteriore esacerbazione della minoranza russofona, che dalle aree meridionali e orientali – soprattutto di Donbass e Crimea, dove l'*Anti-Maidan* mostrava ampio seguito, ben differente e capillare rispetto alle controverse manifestazioni tenutesi nella capitale<sup>75</sup> – espresse la propria opposizione all'enfasi pro-europea e alla caduta del presidente. Così, nonostante il governo provvisorio guidato da Arseniy Yatsenyuk si affrettasse a ribadire di non patrocinare alcun precipitoso ingresso nella NATO<sup>76</sup>, la destituzione di Yanukovyč fece precipitare gli eventi e tra febbraio e marzo il paese cadde in una sorta di guerra civile. La controrivoluzione politica si saldò all'istanza nazionale e negli *oblast* di Donetsk e Lugansk nel maggio seguente vennero proclamate due repubbliche popolari secessioniste. Nel mentre, anche in Crimea si era proceduto all'emanazione di una dichiarazione di indipendenza, seguita da un referendum popolare che già a marzo aveva dato vita ad una repubblica crimeana, il cui primo atto significativo fu la richiesta di adesione alla Federazione russa; richiesta prontamente accolta, il 18

---

world/2013/nov/26/ukraine-u-turn-eu-pact-putin; E. PIPER, *Special Report: Why Ukraine spurned the EU and embraced Russia*, 19 December, 2013, in *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-russia-deal-special-report-idUSBRE9BI0DZ20131219>.

<sup>74</sup> D.R. MARPLES, *Introduction*, in D.R. MARPLES, F.V. MILLS (edited by), *Ukraine's Euromaidan. Analyses of a Civil Revolution*, Columbia University Press, New York, 2015, pp. 9-26.

<sup>75</sup> S.L. HANLEY, *South-Eastern Ukraine: Extremism and the Anti-Maidan*, 9 May 2014, in University College London, School of Slavonic and East European Studies, *Research Blog*, <https://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2014/05/09/south-eastern-ukraine-extremism-and-the-anti-maidan/>; A. PORTNOV, *How 'Eastern Ukraine' was lost*, 14 January 2016, *Open Democracy*, in <https://www.opendemocracy.net/en/odr/how-eastern-ukraine-was-lost/>; T. MALYARENKO, S. WOLFF, *The Dynamics of Emerging De-Facto States. Eastern Ukraine in the Post-Soviet Space*, Routledge, Abingdon, 2019, Chapter 3.

<sup>76</sup> *Deschytisia states new government of Ukraine has no intention to join NATO*, 29 March, 2014, *Interfax Ukraine*, in <https://en.interfax.com.ua/news/general/198372.html>; A. FAIOLA, *Ukraine government tries to defuse tension with Russia, pledges it won't join NATO*, *Washington Post*, March 18, 2014, in [https://www.washingtonpost.com/world/ukraine-government-tries-to-defuse-tension-with-russia-pledges-it-wont-join-nato/2014/03/18/15663a32-ae8e-11e3-96dc-d6ea14c09f9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/ukraine-government-tries-to-defuse-tension-with-russia-pledges-it-wont-join-nato/2014/03/18/15663a32-ae8e-11e3-96dc-d6ea14c09f9_story.html).

dello stesso mese, dal presidente Putin, che in tale occasione ricordò la «storia e orgoglio comuni» con la terra dove il principe Vladimir il Grande fu battezzato, un decennio prima dell'anno Mille<sup>77</sup>.

Sul piano internazionale, peraltro, dopo i fatti georgiani del 2008 si trattava di una nuova alterazione dell'ordine securitario euroasiatico e degli stessi accordi di Helsinki del 1975, nonché di una specifica violazione della sovranità territoriale dell'Ucraina tutelata nel *memorandum* di Budapest. La diplomazia multilaterale si attivò, per mano particolarmente della Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, che poteva vantare specifiche esperienze di *field missions* nel paese (tra il 1994 ed il 1999) ed un maggiore credito politico presso la Federazione russa<sup>78</sup>. Così, la presidenza annuale in esercizio affidata alla Svizzera (succeduta nel ruolo proprio all'Ucraina) mosse i propri passi sul piano operativo, con l'avvio già a marzo di una *Special Monitoring Mission* [SSM] dislocata nel Donbass – la più importante operazione sul campo nella storia dell'organizzazione, finalizzata a «*information gathering and reporting on the security situation, the establishment of facts in response to incidents, and the establishment of contacts and the facilitation of dialogue on the ground to reduce tensions and promote normalization of the situation*»<sup>79</sup> – quale premessa di un'azione mediativa complessiva volta all'avvio di un percorso di soluzione concertata della crisi.

Quasi inaspettatamente, nonostante il precipitare dei rapporti tra Mosca e Kyiv – che dopo avere rifiutato definitivamente di entrare a fare parte della Unione economica euroasiatica, il 27 giugno procedette alla sottoscrizione dell'accordo di associazione con l'Unione Europea<sup>80</sup>, primo atto rilevante del neoeletto presidente Petro Poroshenko – proprio alle porte dell'estate parve che la diplomazia potesse rinvenire un proprio spazio. Si cominciò con le commemorazioni del *D-Day*, il 6 giugno 2014, occasione nella quale i capi di stato e di governo di Francia, Germania, Russia e Ucraina si incontrarono per la prima volta dallo scoppio delle ostilità e concordarono sull'opportunità di

<sup>77</sup> Address by President of the Russian Federation; <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

<sup>78</sup> OSCE Mission to Ukraine (closed 1999), <https://www.osce.org/mission-ukraine-1999-closed>; S. TOLSTOV, *The Ukraine and the OSCE*, in OSCE Yearbook 1999, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/99/Tolstov.pdf>.

<sup>79</sup> OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine; <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>.

<sup>80</sup> L'accordo di associazione venne firmato nella sua parte economica il 21 marzo, ed in quella politica il 27 giugno 2014: "Official Journal of the European Union", *Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29>; S. GIUSTI, *Ukraine: Still a Priority for the West?*, in Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), *Commentary*, 17 April 2020, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/ukraine-still-priority-west-25791>.

dare avvio ad una serie di incontri volti ad avvicinare le parti: la nascita del “formato Normandia” funse così da viatico per la costituzione del *Trilateral Contact Group* [TCG] formato da Russia, Ucraina e OSCE, incaricato di sviluppare un negoziato. Il confronto fondamentale avvenne sul piano di pace in quattordici punti presentato il 20 giugno da Porošenko, nel quale si proponeva un cessate il fuoco unilaterale, l’allestimento di un corridoio di sicurezza per le truppe paramilitari russe al fine di lasciare il paese, la creazione di una zona cuscinetto di 10 chilometri di ampiezza alla frontiera russo-ucraina ed infine la garanzia della tutela della lingua russa e l’indizione di elezioni locali nelle regioni contese<sup>81</sup>.

Non si trattava, ostensibilmente, di un dialogo semplice per le delegazioni, in un’atmosfera ulteriormente appesantita dalle innumerevoli reciproche accuse – ad esempio relative alla vicenda dell’aereo civile Malaysian Airlines MH17 abbattuto in fase di sorvolo della zona di confine<sup>82</sup> – che si sommavano all’irrimovibilità delle repubbliche secessioniste rispetto al risultato recentemente conseguito<sup>83</sup>. Eppure, come detto gli sforzi estivi condussero ad un risultato di rilievo: il 5 settembre 2014 il TCG ed i rappresentanti delle Repubbliche popolari di Donetsk e di Lugansk firmarono un protocollo (noto poi come Minsk I) che, riprendendo il piano Porošenko indicava dodici punti principali per la risoluzione della crisi. Tra questi, l’immediato raggiungimento di un cessate il fuoco bilaterale e la demilitarizzazione delle aree di conflitto e delle milizie, il cui rispetto sarebbe stato monitorato da osservatori OSCE; un’amnistia per i combattenti; l’attesa consultazione del corpo elettorale su base locale, che si sarebbero espresse su forme di autonomia nel quadro dell’unità nazionale dell’Ucraina; la definizione di un piano di ricostruzione economica che desse risposta alla situazione dell’intero Donbass<sup>84</sup>.

Agli auspici che accompagnarono la sottoscrizione del protocollo – emendato in data 19 settembre con previsione di una prima delimitazione della linea di contatto tra le parti<sup>85</sup> – seguì un’implementazione dei suoi contenuti quantomai difficoltosa. Il governo centrale ucraino volle dare prova di tenere fede agli obblighi pattuiti, approvando il 16 ottobre la legge sullo *status* speciale di Donetsk e Lugansk,

<sup>81</sup> *Ukraine crisis: Details of Poroshenko's peace plan emerge*, 20 June 2014, in BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-europe-27937596>.

<sup>82</sup> DUTCH SAFETY BOARD, *MH-17 Crash*, [https://www.onderzoeksraad.nl/en/media/attachment/2018/7/10/debcd724fe7breport\\_mh17\\_crash.pdf](https://www.onderzoeksraad.nl/en/media/attachment/2018/7/10/debcd724fe7breport_mh17_crash.pdf).

<sup>83</sup> MALYARENKO, WOLFF, *op. cit.*, pp. 47-50.

<sup>84</sup> OSCE, *Protocol on the results of consultations of the Trilateral Contact Group, signed in Minsk*, 5 September 2014, <https://www.osce.org/home/123257>.

<sup>85</sup> OSCE, *Memorandum of 19 September 2014 outlining the parameters for the implementation of commitments of the Minsk Protocol of 5 September 2014*, 19 September 2014, in <https://www.osce.org/home/123806>.

che riconosceva temporaneamente la situazione del Donbass e fissava per il 7 dicembre la convocazione delle elezioni locali. Sul terreno, però, il riemergere di scontri armati, che la sorveglianza OSCE non riusciva ad evitare, anche per i vincoli stessi di un mandato ottenuto in una situazione emergenziale, velocizzava la trasformazione delle due autoproclamate repubbliche autonome in entità protostatuali. A Kyiv, le elezioni parlamentari del 26 ottobre 2014 avevano intanto portato alla formazione di un secondo esecutivo guidato da Yatsenyuk, che in un quadro così compromesso rompe definitivamente con gli schemi della politica multivettoriale, esprimendo ora l'impellenza di un ingresso nella NATO; ciò che indusse Mosca a sostenere la scelta di anticipare la data delle elezioni nel Donbass al 2 novembre, di fatto dando luogo ad una violazione di Minsk I. A questa fece riscontro la sospensione da parte del governo centrale della gran parte dei legami economici e finanziari con le regioni secessioniste, seguita il 23 dicembre dalle disposizioni legislative con le quali la *Rada* formalizzava la rinuncia alla neutralità, in favore dell'allineamento progressivo con l'Occidente, che il presidente Porošenko presentò come il dovuto rimedio ad un errore compiuto<sup>86</sup>. Minato nelle fondamenta, Minsk I appariva pertanto già obsoleto quando, nel gennaio successivo, i separatisti filorussi del Donbass ripresero le azioni militari su ampia scala, simboleggiate dall'attacco all'aeroporto internazionale di Donetsk.

Era urgente scongiurare quantomeno una nuova *escalation* militare. Sul piano diplomatico si recuperò pertanto parte del *format* dell'anno precedente ed un nuovo protocollo venne elaborato e sottoscritto l'11 febbraio nuovamente nella capitale bielorusa, dove tuttavia stavolta giunsero i vertici politici del processo negoziale: Porošenko e Putin, insieme con il presidente Macron e la cancelliera Angela Merkel, quali mediatori *in extremis*. Relativamente ai contenuti, ribadito ancora una volta il pre-requisito dell'interruzione delle ostilità – e l'OSCE avrebbe dovuto essere posta finalmente in condizione di condurre il necessario monitoraggio – il governo di Kyiv avrebbe ripreso il controllo del proprio confine, con previsione di un completo ritiro delle truppe straniere (dunque provenienti dalla Federazione russa) dal paese. Si rilanciava infine l'idea del dialogo diretto per la definizione di forme decentrate di governo – da inscrivere nella Carta costituzionale – nelle regioni secessioniste<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> *Rada restores Ukraine's course for NATO membership as foreign policy priority*, in *Interfax Ukraine*, <https://en.interfax.com.ua/news/general/427216.html>; *Interfax Ukraine, Ukraine has no alternative to Euro-Atlantic integration - Ukraine has no alternative to Euro-Atlantic integration - Poroshenko*, <https://en.interfax.com.ua/news/general/241388.html>.

<sup>87</sup> Per una più completa ricostruzione degli Accordi di Minsk si veda: D. ALLAN, *The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia's War in Eastern Ukraine*, in Chatham

#### 4. *Conclusion. Verso l'abisso*

Con l'entrata in vigore di Minsk II e sino ai fatti del febbraio 2022 citati in apertura, il conflitto nel Donbass parve tramutarsi in una sorta di crisi a bassa intensità, verso la quale le cancellerie straniere iniziarono a guardare con colpevole distacco. Si trattava di un'immagine del tutto ingannevole, come ampiamente testimoniato dai *daily reports* della missione di monitoraggio OSCE. Non si arrestarono infatti gli scontri armati, dalla variabile entità, né scemò l'intensità dell'emergenza umanitaria, che secondo le stime delle Nazioni Unite provocò oltre 13.000 vittime<sup>88</sup> e quasi 2 milioni di profughi che hanno riparato in Russia e in Europa tra il 2014 ed il febbraio 2022<sup>89</sup>. Al contempo, nelle regioni secessioniste la politica definita di "integrazione" – di fatto, russificazione – è andata intensificandosi ed il dialogo tra Kyiv e Mosca si è fatto afono<sup>90</sup>. Una sorte incerta sembrava peraltro attendere l'ipotesi di ingresso dell'Ucraina nell'Unione Europea, a dare ascolto al presidente della Commissione Jean-Claude Juncker che, ancora nel corso del 2018, riteneva necessari tra i 20 e i 25 anni per conseguire la convergenza politica, economica e sociale necessaria all'obiettivo. Il governo ucraino optò però chiaramente per una integrazione occidentale quanto più rapida possibile e il Parlamento, agli inizi del febbraio dell'anno successivo, giunse ad approvare il testo della legge 2680/VIII, che procedeva a modificare la Costituzione inserendo quale obiettivo nazionale l'acquisizione di una «*full membership [...] in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organisation*»<sup>91</sup>. Su questo medesimo sentiero si inserì la linea del nuovo presidente Zelenskyj – eletto nella primavera del 2019 – che a metà settembre 2020 licenziò la revisione del Concetto di sicurezza nazionale elaborato dal Consiglio di sicurezza e difesa ucraino, nel quale si leggeva l'impegno del comparto militare a implementare «*the best practices, principles and standards of NATO member states in the de-*

---

House, 22 May 2022, <https://www.chathamhouse.org/2020/05/minsk-conundrum-western-policy-and-russias-war-eastern-ukraine-0/minsk-1-agreement>.

<sup>88</sup> A. KIRN, L. OSSENBRINK, *The humanitarian impact of the crisis in Ukraine will be long-lasting*, March 2, 2022, in World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/the-humanitarian-impact-of-the-crisis-in-ukraine-will-be-long-lasting/>.

<sup>89</sup> La cifra sarebbe esponenzialmente cresciuta a partire dal 24 febbraio 2022. Secondo i dati dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) nelle prime due settimane dall'inizio dell'ostilità sono stati oltre 2 milioni gli ucraini che hanno lasciato il paese e, ad ottobre 2022, questa cifra ha raggiunto la cifra complessiva di oltre 7,5 milioni di rifugiati: UNHCR, *Ukraine Refugee Situation*, in <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

<sup>90</sup> *Eastern Donbas*, in FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2022*, <https://freedomhouse.org/country/eastern-donbas/freedom-world/2022>.

<sup>91</sup> VERKHOVNA RADA OF UKRAINE, *The Constitution of Ukraine*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

*fense force, participating in joint operations and drills to meet the criteria for membership in the Alliance with subsequent integration into Euro-Atlantic security institutions»<sup>92</sup>.*

Da parte sua, l'Alleanza Atlantica riaffermò il proprio impegno a sostenere le ragioni dell'integrità territoriale ucraina, tornando a preconizzare una futura *membership* per Kyiv nel summit di metà giugno 2021 sebbene ancora una volta, riguardo ai tempi dell'adesione, il meccanismo degli *Annual National Programmes* patrocinati dalla commissione bilaterale non consentisse facili entusiasmi<sup>93</sup>. Restava la condanna politica dell'annessione illegittima della Crimea, che non sarebbe stata riconosciuta, tanto più in presenza delle persistenti violazioni dei diritti umani. Il conseguente richiamo al ritorno allo *status quo ante* sull'intero territorio ucraino veniva inoltre ora accompagnato dall'ulteriore richiesta di disconoscimento dei proclami di indipendenza in Abkazia e Ossezia meridionale – quale premessa al ripristino della sovranità georgiana – ed altresì di recupero di un atteggiamento costruttivo rispetto al processo di sistemazione della vertenza in Transnistria. Agli occhi di Putin, si trattava di riferimenti particolarmente gravi; specie quello alla Georgia, nel ricordo delle anodine reazioni europee e statunitensi ai fatti del 2008, che a Mosca erano state interpretate da molti come una inespressa acquiescenza ad ulteriori modifiche negli spazi di «tradizionale influenza» russa<sup>94</sup>. A cominciare proprio dall'Ucraina. Non a caso, pertanto, il 12 luglio – a un mese dalla chiusura del vertice NATO – il presidente russo volle scrivere un articolo in prima persona sul sito ufficiale del Cremlino, reputando necessario «spiegare la mia posizione in dettaglio e condividere la mia valutazione della situazione presente». Pubblicato anche in inglese ed ucraino, il titolo lasciava pochi dubbi circa il contenuto: “*Об*

<sup>92</sup> President of Ukraine, *Head of State approves Strategic Defense Bulletin of Ukraine*, <https://www.president.gov.ua/en/news/glava-derzhavi-zatverdiv-strategichnij-oboronnij-byulet-en-uk-70713#:~:text=President%20of%20Ukraine%20Volodymyr%20Zelenskyy,of%20State%20on%20September%202017>.

<sup>93</sup> «Ukraine should make full use of all instruments available under the NUC to reach its objective of implementing NATO principles and standards. The success of wide-ranging, sustainable, and irreversible reforms, including combating corruption, promoting an inclusive political process, and decentralisation reform, based on democratic values, respect for human rights, minorities, and the rule of law, will be crucial in laying the groundwork for a prosperous and peaceful Ukraine. Further reforms in the security sector, including the reform of the Security Services of Ukraine, are particularly important. We welcome significant reforms already made by Ukraine and strongly encourage further progress in line with Ukraine's international obligations and commitments. We will continue to provide practical support»; NATO, *Brussels Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels*, 14 June 2021, in [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm).

<sup>94</sup> P. DICKINSON, *The 2008 Russo-Georgian War: Putin's Green light*, 7 August, 2021, in The Atlantic Council, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/the-2008-russo-georgian-war-putins-green-light/>.

*историческом единстве русских и украинцев* [Sull'unità storica di russi e ucraini]". Seguiva la rievocazione della comune matrice nazionale di russi, bielorusi e ucraini, che apriva la strada all'unica chiosa possibile [dalla versione in inglese]:

*I am confident that true sovereignty of Ukraine is possible only in partnership with Russia. Our spiritual, human and civilizational ties formed for centuries and have their origins in the same sources, they have been hardened by common trials, achievements and victories. Our kinship has been transmitted from generation to generation. It is in the hearts and the memory of people living in modern Russia and Ukraine, in the blood ties that unite millions of our families. Together we have always been and will be many times stronger and more successful. For we are one people*<sup>95</sup>.

L'auspicio, così gradito ai *leader* delle repubbliche secessioniste del Donbass, a Kyiv risuonò come una minaccia imminente, che i fatti successivi avrebbero dimostrato fondata.

---

<sup>95</sup> President of Russia, Article by Vladimir Putin "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.