



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Quali scenari per la crisi in Ucraina?

n. 95 – maggio 2014

Approfondimenti

A cura dell'ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

QUALI SCENARI PER LA CRISI IN UCRAINA?*

a cura di Serena Giusti e Tomislava Penkova**

ISPI

(Istituto per gli Studi di Politica Internazionale)

maggio 2014

** Le autrici ringraziano Carolina De Stefano, ISPI Research Trainee, per la collaborazione alla stesura di questo Approfondimento.*

*** Serena Giusti è Senior Associate Research Fellow ISPI e ricercatrice alla Scuola Superiore S. Anna di Pisa; Tomislava Penkova è Research Fellow ISPI e ricercatrice all'Università del Kent. È Senior Lecturer di Politica estera russa all'Università cattolica di Milano.*

INDICE

▪ Premessa	3
▪ Quadro generale	4
▪ Le tre fasi della crisi	4
▪ L'Accordo di Ginevra	5
La Comunità internazionale	8
▪ Quadro politico interno	11
La campagna elettorale: <i>leaders</i> , partiti e programmi	13
I principali punti programmatici di Tymoshenko	15
I principali punti programmatici di Poroshenko.....	17
I principali punti programmatici di Tihipko	18
▪ Scenari	20
▪ Raccomandazioni	22

PREMESSA

L'analisi della crisi ucraina richiede di non sottostare a narrative semplici e immediate e di andare oltre schemi interpretativi tradizionali che attingono ancora erroneamente al paradigma della guerra fredda. Al fine di comprendere la natura di tale crisi e di articolare scenari e possibili soluzioni è necessario sia guardare alle dinamiche interne del paese sia valutare il peso e le leve di potere che una pluralità di attori – Stati ed organizzazioni – possono esercitare sull'Ucraina.

È talvolta difficile distinguere l'azione degli attori esterni da quelli interni e questo è indicativo di una sovranità debole o poco resiliente rispetto alle pressioni esogene. Tuttavia, mentre nella dimensione interna della crisi le richieste della popolazione si concentrano sulle modalità di governare il paese, sul piano esterno, **la crisi deve essere interpretata più come il primo serio scontro dopo la caduta dell'Unione sovietica tra la Russia e l'Occidente (Usa ed UE)**, con quest'ultimo che tenta di promuovere i processi di democratizzazione anche in Russia e a tracciare delle linee di influenza nella regione post-sovietica.

Questi due piani della crisi ucraina si sovrappongono spesso e danno luogo a diverse interpretazioni o giustificazioni delle politiche dei vari attori coinvolti. Per queste ragioni e per l'importanza geografica e geopolitica che l'Ucraina riveste, **il confine tra dimensione esterna e interna è estremamente labile**. Inoltre sia gli attori nazionali sia quelli esterni perseguono una pluralità di interessi non sempre chiaramente discernibili a ogni fase della crisi.

QUADRO GENERALE

Le tre fasi della crisi

Al momento è possibile individuare **tre diverse fasi della crisi** che si caratterizzano per una progressiva internazionalizzazione ed *escalation* del conflitto con gravi conseguenze per la stabilità del paese.

L’annuncio da parte del presidente ucraino Yanukovich, in occasione del vertice del Partenariato orientale (PO) a Vilnius, che l’Ucraina non avrebbe sottoscritto l’Accordo di associazione con l’Unione europea (UE) ha innescato proteste di massa nella piazza di Maidan a Kiev. Il tumulto si è trasformato rapidamente in una lotta contro il regime del presidente Yanukovich accusato di corruzione, di mancato rispetto dello stato di diritto mentre il paese stava precipitando in una grave crisi economica. Gli ucraini hanno chiesto con forza un miglioramento della governance e un maggiore rispetto dei principi democratici. **La tensione è aumentata** ed atteggiamenti violenti sono stati riscontrati sia in capo al governo sia in capo agli oppositori, fino alla destituzione di Yanukovich e all’affermazione del governo nazionalista filo-occidentale di Yatsenyuk e Turchinov.

Nella seconda fase lo scontro ha cambiato natura e focus geografico. Dal binomio governo-opposizione si è passati alla spaccatura ucraini-russofoni consumata in Crimea. In questa fase si è registrato l’intervento (anche mediante “infiltrati”) della Russia che patrocina la secessione della penisola. La Crimea si è ricongiunta alla Russia attraverso un referendum che si è svolto in un clima di latente minaccia da parte di Mosca. La comunità internazionale, seppure a livello retorico abbia condannato duramente la Russia, non è stata in grado tuttavia di mettere in atto alcuna azione realmente dissuasiva.

La terza fase ha visto invece una **radicalizzazione dello scontro tra filo-europeisti e filo-russi**. Il conflitto rapidamente si è diffuso nelle regioni sud orientali del paese da Odessa a Donetsk, Lugansk, Kharkhov, Slovyansk e Kramatorsk. I filorusi organizzati in movimenti armati hanno occupato le principali sedi istituzionali e caserme della polizia con l’obiettivo di recedere dall’Ucraina e unirsi alla Russia. Dopo una fase attendista e più timida, il governo di Kiev ha deciso di reagire attraverso l’impiego dell’esercito. Gli scontri consumati nelle città occupate dai filorusi sono estremamente più complessi, confusi e potenzialmente pericolosi di quanto non fosse la situazione in Crimea.

A differenza della Crimea, l’Est ucraino è un’area dai confini più incerti e dall’identità più eterogenea. Il presidente russo **Putin** ha affermato che Odessa è parte della cosiddetta “**Novorossia**” in quanto non facente parte dell’Ucraina ai tempi della Russia zarista, ma situata al confine con la Moldavia, a ovest. Inoltre, la diversa composizione etnica rispetto alla Crimea rende queste regioni meno favorevoli a una possibile annessione alla Russia.

Per la prima volta dall’inizio della crisi, in questa fase, si è registrata l’apertura di un tavolo di consultazione formale tra Ucraina, Russia, Stati Uniti e UE che ha portato all’Accordo di Ginevra. Tale accordo ha dimostrato che ormai lo scontro interno non era più gestibile dal governo centrale mentre gli attori esterni, in particolare la Russia, a-

vendo raggiunto alcuni degli obiettivi strategici (annessione della Crimea che con il porto di Sebastopoli consente alla Russia l'accesso al Mediterraneo) si sono mostrati più pronti a trattare.

L'Accordo di Ginevra

Il 17 aprile 2014 i ministri degli Esteri di Russia, Ucraina, Usa e l'Alto Rappresentante dell'UE hanno firmato a Ginevra una dichiarazione congiunta ai fini di una *de-escalation* delle tensioni nelle regioni orientali dell'Ucraina. Il c.d. Accordo di Ginevra, raggiunto dopo sette ore di trattative, è il risultato delle prime negoziazioni dirette tra Mosca e Kiev da fine febbraio. Per quanto non abbia permesso una riduzione delle tensioni nelle settimane successive, **il documento è considerato uno spartiacque nell'ambito della crisi**, in particolare perché ha segnalato la prima apertura del governo russo a riconoscere – a determinate condizioni – la legittimità dell'attuale governo ad interim di Kiev e il risultato delle elezioni presidenziali ucraine del prossimo 25 maggio.

Il documento prevede cinque punti che sono da intendere più che come precise condizioni vincolanti, come dichiarazioni di principio per un futuro accordo diplomatico:

1) L'impegno delle parti ad astenersi **“da qualunque atto di violenza, intimidazione o provocazione”** e la condanna di ogni manifestazione di estremismo e intolleranza religiosa, “incluso l'antisemitismo”.

2) In cambio di un'amnistia governativa, **il disarmo di tutti i gruppi armati illegali e la “restituzione ai legittimi proprietari” di tutti i palazzi, le strade e le piazze occupate illegalmente.**

3) **Un ruolo centrale, di coordinamento, della Missione speciale di monitoraggio Osce** nell'assistere le autorità ucraine e le comunità locali ai fini dell' “immediato rispetto” delle misure di *de-escalation* concordate.

4) **L'impegno dell'Ucraina a portare avanti una riforma costituzionale federale**, basata su “un ampio dialogo nazionale” per mezzo dell'attivo coinvolgimento dei rappresentanti di tutte le comunità e finalizzata a dotare le regioni di ampie forme di autonomia.

5) Considerata “l'importanza della stabilità finanziaria ed economica dell'Ucraina”, **la disponibilità di tutte le parti a discutere congiuntamente future misure di supporto e pacchetti di aiuto** a seguito del rispetto dei precedenti punti dell'accordo.

Se il compromesso di Ginevra non è riuscito nell'intento di avviare un'immediata *de-escalation* della crisi, una delle cause è rintracciabile nelle **criticità** insite nel testo stesso del documento:

- **La genericità delle misure concordate, in particolare** a) *La non definizione di quali siano i gruppi illegali a cui si impone il disarmo e quali siano le piazze e strade occupate illegalmente*: per la Russia sono il gruppo estremista paramilitare ucraino Pravyi Sektor e Piazza Europa a Kiev; per l'Ucraina sono gli occupanti filorusi nelle regioni orientali del paese e i palazzi governativi da loro occupati; b) *L'assenza di un preciso progetto di riforma costituzionale federale* per l'Ucraina, che nelle richieste del governo russo appare prioritario.

- **La non inclusione di alcune questioni cruciali. Nel documento, infatti** a) *non è prevista, né definita, alcuna "timeline" o data entro la quale le condizioni concordate dovrebbero essere rispettate*; b) *da un punto di vista militare, non si impone alla Russia il ritiro delle truppe presenti al confine ucraino, né si affronta la questione della presenza o meno di contingenti NATO nei paesi confinanti con l'Ucraina*; c) *non viene nominata la Crimea*.

Intanto la situazione interna è precipitata e si è arrivati a scontri diretti fra milizie governative e separatisti. Nel **Donbass** è, infatti, attiva la **Milizia popolare del Donbass** (Mpd), composta da circa 2.500. A Odessa il contingente filoruso è meno consistente ma si registra tuttavia **un afflusso di profughi provenienti dalla Crimea**, molti dei quali appartenenti a famiglie di ufficiali della Marina militare che sono stati costretti ad abbandonare la base navale di Sebastopoli. La loro presenza a Odessa ha rafforzato il fronte di coloro che si oppongono a una russificazione della regione. Il governo di Kiev ha optato per l'uso della forza che era stato ancora sporadico.

Per portare avanti la propria repressione armata **Kiev ha impiegato un contingente armato molto diversificato costituito da esercito, aeronautica, forze speciali dei servizi di sicurezza, guardia nazionale e milizie paramilitari affiliate ai movimenti di estrema destra**, come "*Settore destro*". Il governo centrale è ricorso a questa soluzione in quanto in molte regioni orientali e meridionali la polizia ha solidarizzato con gli insorti. Con l'entrata in azione delle milizie di estrema destra si sono diffusi episodi di estrema violenza, come nel caso di Odessa, dove all'inizio di maggio oltre 40 filorusi sono stati uccisi mentre erano barricati nel Palazzo dei Sindacati a cui è stato dato fuoco. Il **presidente Turchinov** ha deciso anche di ripristinare la leva obbligatoria per tutti i maschi di età compresa tra 18 e 25 anni.

La reintroduzione della coscrizione risponde non solo all'esigenza di rafforzare, almeno quantitativamente, l'esercito ma anche a quella di controllare i giovani che attraverso un addestramento militare nazionale sono sottratti a milizie locali antigovernative.

Dal punto di vista politico, **la repressione messa in atto da Kiev** rischia di radicalizzare ulteriormente le divisioni e lo scontro tra filorusi e filo-occidentali. Appare particolarmente preoccupante come nessun membro del governo e nessuna personalità istituzionale si sia recata in visita nelle regioni in rivolta per cercare di favorire una soluzione pacifica della crisi e per aprire un canale negoziale. Se i disordini continuassero

con lo stesso livello di violenza, il prossimo presidente ucraino potrebbe essere eletto senza che tutti i cittadini siano egualmente capaci di esercitare il proprio diritto di voto.

L'inevitabile risultato sarebbe un presidente con piena legittimità formale ma con una limitata rappresentatività e quindi scarsa legittimità politica. Se poi le elezioni saranno riconosciute dalla comunità internazionale come 'libere e legittime' allora la reazione dei filorussi potrebbe innescare una nuova spirale di violenza.

Ancora prima delle elezioni del 25 maggio, il rischio concreto di un potenziale acuirsi delle tensioni nella parte orientale del paese è dato dal **referendum per la secessione del Donbas indetto dai filorussi nelle regioni di Donetsk e Lugansk**, tenutosi domenica 11 maggio, nonostante la condanna del governo di Kiev e dell'Occidente e il "suggerimento" del presidente Putin di posticiparle al dopo elezioni. In mancanza di un riconoscimento della Comunità internazionale, **il referendum è stato monitorato esclusivamente da osservatori filorussi**, e come atteso l'esito è stato un plebiscito in favore dell'autodeterminazione: l'89,07% dei sì a Donetsk (con tasso di affluenza ufficiale del 78%) e il 96,2% a Lugansk (tasso di affluenza del 79%).

È evidente in questo contesto la difficoltà di valutare la veridicità del voto: nonostante episodi riportati dalla stampa internazionale dimostrino uno svolgimento non trasparente delle elezioni, non ci sono dati certi su cui tracciare conclusioni definitive. Tuttavia, l'esito plebiscitario non sembra corrispondere alla volontà della popolazione espressa in diversi sondaggi recenti, a partire da quelli pubblicati dall'Istituto internazionale di sociologia di Kiev (KIIS) e dal Pew Research Center tra la fine di aprile e la prima settimana di maggio. Da quest'ultimo è emerso in effetti che il **70% degli abitanti delle regioni orientali dichiarava a fine aprile di essere contrario alla secessione, contro il 18% dei favorevoli e il 13% incerto**¹.

Intanto la reazione pacata del Cremlino all'esito del *referendum* non fa presagire a una annessione imminente delle regioni ma anzi si coglie la volontà di prendere tempo e di allentare la tensione. Con un comunicato ufficiale il Cremlino ha fatto sapere di rispettare l'espressione della volontà della popolazione della regione di Donetsk e Lugansk» e spera nel «dialogo tra i rappresentanti di Kiev, di Donetsk e di Lugansk». Anche il ministro degli esteri Lavrov ha invitato al dialogo per uscire dalla crisi nell'Ucraina orientale, affermando che «senza la partecipazione degli oppositori all'attuale regime di Kiev al dialogo diretto sull'uscita dalla crisi non si riuscirà a fare nulla».

Il caos nell'Ucraina sud orientale rischia di destabilizzare, come effetto collaterale, anche la Moldova che incorpora la Transnistria, il territorio filorusso dove stazionano ancora truppe russe che, nella versione di Mosca, svolgono una funzione di pe-

¹ *Despite Concerns about Governance, Ukrainians Want to Remain One Country*, Pew Research Center, 8 maggio 2014, dati raccolti tra il 5 e il 23 aprile 2014: http://www.pewglobal.org/files/2014/05/Pew_Global_Attitudes_Ukraine-Russia_Report_FINAL_May_8_2014.pdf.

acekeeping. La Russia potrebbe infiltrare da quel territorio truppe che raggiungano l'Ucraina o utilizzare l'enclave per far entrare in Ucraina gruppi a sostegno dei separatisti che operano nell'area di Odessa. **L'annessione della Crimea** e l'affermazione del principio della protezione dei russi fuori dei confini nazionali riapre inoltre la questione stessa dello status della Transnistria. **La popolazione di questa enclave si è più volte schierata a favore dell'integrazione con la Russia** (nel 2006 per esempio, il 96% dei votanti sosteneva questa soluzione).

Per ora tuttavia pare che il Cremlino non abbia intenzione serie di anettere la Transnistria, ma di utilizzarla piuttosto come risorsa negoziale secondo una logica del *package deal*(pacchetto negoziale in cui simultaneamente si includono più dossier da sottoporre a negoziazione). Anche il ministro degli Esteri Lavrov ha dissipato i timori occidentali e si è schierato a favore dell'integrità territoriale della Transnistria.

La Russia potrebbe del resto volere lo *status quo* non solo per motivi economici (la Transnistria è una regione povera in cui fioriscono molteplici traffici illeciti) ma anche per poter continuare a mantenere la propria influenza sulla intera Moldova. Il governo pro-europeo della Moldova è pronto a sottoscrivere l'Accordo di associazione con l'UE ma un deciso allineamento con Bruxelles potrebbe non soddisfare le aspirazioni dell'intera popolazione mentre i sondaggi riguardo alle prossime elezioni politiche (novembre 2014) segnalano una ripresa dei filo-russi.

La crisi ucraina rischia anche di guastare le relazioni fra Kiev e Yerevan. Il riconoscimento armeno dell'annessione della Crimea alla Russia ha aperto uno scontro diplomatico tra l'Ucraina e l'Armenia, incrinando i buoni rapporti che avevano sinora caratterizzato i due paesi. Ucraini e armeni hanno da sempre intrattenuto ottimi rapporti, e lo stesso territorio ucraino ha ospitato per secoli numerose comunità armene, il cui numero è raddoppiato al momento della dissoluzione dell'Unione Sovietica. Si stima che in Ucraina risieda una comunità di circa 100.000 armeni, concentrati per la maggior parte nelle regioni russofone del paese. Secoli fa, fu proprio la Crimea una delle terre ad avere accolto una delle prime comunità diasporiche armene.

Un fallimento del Cremlino in Ucraina avrebbe riverberi negativi sulla Russia stessa. Sui temi della politica estera anche coloro che sono critici sul mandato presidenziale di Putin tendono a smorzare le loro posizioni per il bene supremo della nazione. Il consenso intorno alla leadership è cresciuto dopo l'annessione della Crimea. Il presidente Putin ha costruito una parte del proprio consenso interno sull'assertività internazionale e sul rilancio della Russia come potenza non solo regionale ma anche internazionale (si consideri il ruolo della Russia nella crisi siriana o nei negoziati con l'Iran). Qualora Mosca fallisse nel difendere i russi in Ucraina e le sue aspirazioni regionali e internazionali fossero umiliate ci potrebbero essere conseguenze politiche interne che in un quadro di deterioramento della performance economica potrebbero innescare un processo di destabilizzazione. Una Russia vacillante aggraverebbe l'instabilità regionale e potrebbe ridurre le aspettative di crescita economica in Europa e nel mondo.

La Comunità internazionale

Sinora la Comunità internazionale non è stata capace di influire in maniera determinante sulla condotta russa tanto da non aver potuto impedire in alcun modo l'annessione della Crimea. Le cosiddette “**sanzioni intelligenti**” – ossia indirizzate a un ristretto numero di persone vicine al Cremlino e volte in particolare a colpire i loro capitali e partecipazioni finanziarie – non hanno sortito alcun effetto di rilievo e sono state osteggiate dagli ambienti finanziari e industriali sia occidentali sia russi. Lo stesso presidente russo ha fatto notare che le sanzioni UE sono ridicole a causa della forte interdipendenza fra Russia ed Europa.

Il gas proveniente dalla Russia copre il 25% del consumo totale UE e il petrolio il 27%. Queste quote di mercato sono destinate a salire dato il declino delle riserve del Mare del Nord. Secondo la Commissione europea, entro il 2030, l'Ue infatti importerà circa il 70% della sua energia dalla Russia. Sul piano economico, si registra una crescente integrazione: il commercio è aumentato di oltre il 70% dal 2000 al 2005, e la Russia è il terzo partner commerciale dell'UE dopo Stati Uniti e Cina, rappresentando il 7% delle esportazioni dell'UE e il 12% delle sue importazioni.

Le riduzioni dei volumi dei flussi commerciali nel corso del 2009 (le esportazioni sono calate del 38% rispetto al 2008 e le importazioni del 35%) sono imputabili principalmente agli effetti della crisi del 2008, ma già nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011 si è registrata una ripresa. **La Russia detiene inoltre parte del debito europeo.**

Gli **Stati Uniti** – che non sono dipendenti energeticamente dalla Russia, e hanno un basso interscambio commerciale con Mosca – sono favorevoli a un regime sanzionatorio più penetrante ed esteso. Durante la crisi ucraina, gli Stati Uniti hanno prospettato più volte la possibilità di approvvigionare l'Europa con il gas di loro produzione. Sebbene gli Stati Uniti siano destinati a diventare esportatori netti, i volumi di gas che potranno riservare ai mercati internazionali nel 2018, data in cui dovrebbero entrare in funzione i primi terminal di liquefazione americani, sono piuttosto ridotti e non in grado di sostituire i 135 Bcm attualmente importati dalla Russia. Inoltre è necessario valutare anche la questione dei prezzi e dei mercati di sbocco.

La contiguità geografica favorisce i mercati asiatici che al momento sono anche disposti a pagare all'incirca 5 dollari/Mbtu in più rispetto agli hub/mercati europei. Le economie europee che mostrano timidi e fragili segnali di ripresa non possono certo permettersi un aumento del costo dell'energia che avrebbe un impatto negativo sui costi della produzione industriale e quindi sulla crescita economica complessiva.

Il **Fondo monetario internazionale** (FMI) ha approvato aiuti per 17 miliardi di dollari all'Ucraina che saranno distribuiti nell'arco di due anni, con un esborso immediato di 3,2 miliardi di dollari. La seconda e la terza tranche saranno elargite dopo un'attenta valutazione del rispetto dei criteri stabiliti. Il rapporto del Fondo cita esplicitamente fra i criteri tenuti in considerazione per l'approvazione del prestito all'Ucraina, quello della situazione delle regioni orientali del Paese

Traditionally, policy implementation risks have been significant in Ukraine [...]. The program is addressing these risks by seeking upfront implementation of a critical set of prior actions [...]. In addition - and perhaps more prominently - the unfolding developments in the East and tense relations with Russia could severely disrupt bilateral trade and depress investment confidence for a considerable period of time, thus worsening the economic outlook. Should the central government lose effective control over the East, the program will need to be re-designed.

Ne consegue che il futuro governo ucraino dovrà essere in grado di controllare la situazione nell'est del paese altrimenti il programma di prestiti potrà essere rivisto. Ciò implica che il governo dovrà avere pieno controllo sul territorio mettendo in atto politiche di mediazione e riforme che siano inclusive, specialmente in termini di rispetto dei diritti della popolazione russa². Il fine del prestito è quello di scongiurare un default economico del paese che è chiamato a ridurre il debito pubblico attraverso tagli importanti alla spesa. La situazione economica è aggravata dalla decisione in aprile della Russia di aumentare dell'80% il costo delle forniture di gas. Dalle previsioni sulla crescita del Pil dell'*Economist Intelligence Unit*, si profila per il 2014 un evidente calo della crescita economica, -3,9% rispetto allo 0,05 del 2013, come conseguenza della crisi politica.

L'azione dell'UE nello spazio post-sovietico si inserisce in un contesto in cui l'identità europea non è maggioritaria e in un tempo ormai troppo distante dall'entusiasmo e dalla predisposizione al cambiamento che caratterizzarono i primi anni Novanta in Europa centrale. L'Ue ha cercato di dosare pressioni sulle élite con interventi che favorissero l'attivazione della società civile e la partecipazione dei cittadini alla costruzione democratica. Sinora queste pressioni dall'alto e dal basso non hanno prodotto una trasformazione irreversibile nei paesi destinatari. L'ipotesi è che laddove non ci sia un movimento nazionale diffuso a sostegno del cambiamento, il peso dell'UE come attore esterno sia contenuto. Tra i paesi coinvolti nella Politica europea di vicinato (Pev) e poi nel Partenariato orientale (PO) non si registrano modelli vincenti capaci di suscitare un effetto *snowballing* (effetto valanga) nella regione.

Il processo di avvicinamento dell'Ucraina alla UE, che sembrava tra i più promettenti, ha subito una decelerazione a causa di quello che da Bruxelles è stato considerato un deterioramento della qualità della democrazia accompagnato da un crescente "assoggettamento" a Mosca. E quando la Ue, temendo uno slittamento dell'Ucraina verso la Russia, ha alzato la propria offerta con la disponibilità a sottoscrivere un Accordo di associazione ha messo in moto un processo di sfaldamento del paese stesso.

L'UE non ha tenuto in debito conto la divisione culturale, linguistica ed economica dell'Ucraina seguendo un percorso dettato dal progetto di Partenariato orientale senza una visione più ampia e strategica delle proprie decisioni. Lo spazio post-sovietico è altamente competitivo e ogni azione intrapresa da Bruxelles nell'area

² Il rapporto FMI sull'Ucraina di aprile 2014 è consultabile: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14106.pdf>.

non può prescindere dalla reazione di Mosca. Si ritiene inoltre che l'UE abbia commesso un grave errore nel decidere di firmare l'Accordo di associazione con un governo *ad interim* che è stato formato dopo la destituzione di un presidente, che pur con gravi colpe, era stato eletto democraticamente. La mossa di Bruxelles più che contribuire a una stabilizzazione del paese ha reso più vulnerabile l'attuale governo, esacerbando la frattura fra pro-UE e pro-Russia.

La diversa intensità con cui i membri UE sono economicamente legati alla Russia continua ad essere alla base della mancanza di coesione nella politica di Bruxelles verso Mosca. L'UE si è nuovamente presentata divisa rispetto all'esplosione della crisi ucraina e alle posizioni da adottare nei confronti dell'annessione della Crimea da parte di Mosca. Le repubbliche baltiche e gli ex-paesi satelliti avrebbero voluto che l'Occidente reagisse in maniera più forte e autorevole al ritorno autoritario di Mosca nello spazio post-sovietico. Si tratta degli stessi paesi che nell'agosto del 2008, quando la Russia entrava con i propri mezzi militari in Georgia per difendere i russi dell'Abkazia e dell'Ossezia del sud, avrebbero voluto indire un Consiglio europeo straordinario.

I paesi che invece intrattengono con la Russia importanti relazioni economiche in settori strategici come quello dell'energia – **Italia, Francia e Germania** – condannano il revanchismo russo ma allo stesso tempo mediano in ambito UE per non esacerbare la tensione ed isolare eccessivamente la Russia. Anche attori privati – banche, aziende energetiche, studi legali – stanno facendo pressione affinché la reazione dell'UE non leda i loro interessi.

Lo stesso **Regno Unito** è interessato a incrementare le importazioni di gas russo per fronteggiare il calo della produzione nazionale mentre la Germania da sola copre il 30% delle esportazioni UE verso la Russia per un valore di circa 27,4 miliardi di euro. Nonostante le due gravi crisi nel 2006 e nel 2009 nate dal disaccordo fra Gazprom e Ucraina sul transito e il costo delle forniture di gas, l'UE ha proceduto lentamente verso la diversificazione dell'approvvigionamento energetico. Conseguentemente, ancora nel 2013 la Bulgaria e la Slovacchia erano dipendenti per il 90% dal gas fornito da Gazprom attraverso l'Ucraina.

Le tensioni fra Bruxelles e Mosca non hanno rallentato i lavori per la costruzione del *South Stream* che porterà gas dalla Russia all'Europa con un tratto offshore che prevede l'attraversamento del Mar Nero dalla costa russa di Beregovaya (stesso punto di partenza del Blue Stream, gasdotto che attraversa invece la Turchia) a quella bulgara di Varna bypassando così l'Ucraina.

QUADRO POLITICO INTERNO

Il quadro della politica interna è stato analizzato tenendo conto delle tre fasi della crisi indicate nella prima parte del lavoro. La prima fase è stata segnata dalle proteste iniziate a novembre 2013. A seguito dell'allontanamento dell'*ex* presidente ucraino, **Vi-**

ktor Yanukovich, a fine febbraio e con la nomina del presidente del parlamento ucraino (la *Verkhovna Rada*) Oleksandr Turchinov (ex Capo dei servizi di sicurezza nazionale nel governo di Yulia Timoshenko) alla carica di presidente ad interim, sono state indette delle elezioni presidenziali che si terranno il 25 maggio prossimo.

La *Rada* ha parallelamente votato, con un largo appoggio da parte del **Partito delle Regioni** (PdR) dell'ex presidente, anche per la costituzione di un governo provvisorio e per il ritorno alla Costituzione del 2004 la quale, capovolgendo la situazione sotto la presidenza Yanukovich, concede al parlamento maggiori poteri decisionali rispetto a quelli del presidente.

Il panorama partitico in Ucraina si presenta estremamente instabile e frammentato – caratteristiche dovute non solo alla sua natura ma anche alla situazione interna del paese che si è venuta a creare nel paese, a partire dal novembre 2013. Se durante la presidenza Yanukovich, il quadro politico interno si delineava lungo due filoni ossia il PdR che era il partito di governo e di maggioranza e la frammentata opposizione guidata *in primis* dall'ex premier Timoshenko, con le proteste dell'Euro-Maidan e l'allontanamento di Yanukovich la membership dei vari partiti ha subito delle variazioni (ad esempio, molti dei deputati del PdR hanno abbandonato il partito).

A seguito delle manifestazioni sono emersi **nuovi attori politici** (quali il già citato *Pravyi Sektor*, “Settore di destra”, composto da elementi radicali e nazionalisti) e la politica interna non è stata più dettata dal parlamento ma piuttosto dai sentimenti dei dimostranti (ossia “dalla strada”) i cui leader non simpatizzavano con le idee dei partiti presenti nella Rada. La netta separazione tra partito di governo e opposizione è stata completamente offuscata e i ruoli di guida politica del paese si sono invertiti al punto da rendere la popolazione, con tutte le sue incertezze, inesperienza e incontrollabilità, l'espressione dell'orientamento politico del paese.

Non è stata quindi solo la mancata firma dell'Accordo di Associazione (AA) con l'Ue da parte di Yanukovich a far scaturire le proteste, ma anche (e forse soprattutto) il malcontento dei cittadini ucraini riguardo alla scarsa indipendenza del governo dalla commistione con gli interessi degli oligarchi, e in generale riguardo all'approccio al governo del paese imperniato sulla corruzione e la totale assenza di dialogo con la popolazione. In un certo senso le proteste hanno riequilibrato il rapporto tra la classe politica e la popolazione. Soltanto successivamente la cattiva gestione degli affari politici sotto Yanukovich è stata associata al mancato rispetto dei valori democratici che professa l'UE e spiegato con la mancata firma dell'AA.

Su questo sfondo, nella seconda fase, gli eventi dettati dalle grandi potenze quali la Russia (*in primis* la questione della Crimea) e le sanzioni inflitte al Cremlino dagli Usa e dall'UE hanno anche essi avuto un impatto significativo sugli sviluppi del panorama politico. In primo luogo **il passaggio della Crimea dall'Ucraina alla Federazione russa** ha provocato una sorta di confusione d'identità e appartenenza nella popolazione e ha portato alla netta spaccatura tra filo-russi e filo-occidentali, con i partiti che seguivano questo andamento. La questione della Crimea, infatti, ha funto da collante tra i politici di tutti gli schieramenti nel parlamento e nello stesso tempo ha reso la politica in-

terna ancora più caotica e senza precise linee-guida aumentando il rischio di fallimento politico.

A ciò si è aggiunto **il rapido peggioramento delle condizioni economiche** (inclusa l'incapacità finanziaria di Naftogaz di pagare la bolletta del gas russo) e il deprezzamento della valuta nazionale (hryvnia). La sempre più diffusa occupazione da parte dei separatisti di palazzi amministrativi locali e istituzionali (inizialmente a Kiev ma poi anche nell'Ucraina dell'est e del sud) ha svalutato ancor più il peso della politica interna quasi a renderla una moneta di scambio tra gli attivisti.

La terza ed attuale fase della crisi – segnata anche dalla campagna elettorale in corso – è **caratterizzata dalla totale separazione tra la politica fatta a Kiev e quella dell'Ucraina dell'est e del sud**, dalla questione di legittimità del governo centrale sollevata dai movimenti e dalle milizie delle regioni orientali e meridionali e dall'incapacità di controllare le azioni militari dei separatisti. Questa escalation e deterioramento del clima partitico rende lo svolgimento dell'appuntamento elettorale quasi un rischio per il paese stesso.

I toni di provocazione e confronto tra filo-europeisti e filo-russi sono sempre più radicali a seguito dell'insurrezione armata nelle regioni orientali e meridionali del paese. Sull'onda degli avvenimenti in Crimea analoghe manifestazioni di dissenso verso il governo di Kiev si sono moltiplicate a Odessa, Donetsk, Lugansk, Kharkhov, Slovyansk e Kramatorsk, dove movimenti e milizie ruffiane hanno occupato le principali sedi istituzionali e caserme della polizia manifestando la volontà di staccarsi dall'Ucraina per diventare indipendenti o unirsi alla Russia.

Tra queste, il soggetto più influente è sicuramente la **Repubblica popolare di Donetsk (RpD)**, auto-dichiarata autorità della **regione orientale del Donbass**. Uno dei timori più grandi della popolazione ruffiana è il ruolo dei movimenti e dei partiti di estrema destra ucraini (il Settore di destra), decisivi per la destituzione di Yanukovich, nei confronti dei quali il governo di Kiev ha sinora dimostrato scarsa capacità di controllo e un atteggiamento ambiguo. Inoltre, la strategia muscolare delle autorità centrali ucraine nei confronti dei movimenti secessionisti (la massiccia operazione anti-terrorismo) ha ulteriormente esasperato i rapporti con Kiev.

Nel considerare le dinamiche interne dell'Ucraina **non si può trascurare il ruolo dell'élite economica e soprattutto di quel ristretto gruppo di oligarchi che controlla l'economia della parte sudorientale del paese**. Questi oligarchi che tradizionalmente sono stati vicini a Mosca e al deposedo presidente Yanukovich (da cui però nell'ultimo periodo avevano preso le distanze in quanto egli stesso aveva creato un circolo a carattere familiare impegnato in affari di vario genere che in taluni casi contrastava con gli interessi degli stessi oligarchi) temono che una annessione delle regioni orientali alla Russia ridimensioni il loro potere economico. Seppure colpite da una pesante crisi economica, queste restano le locomotive del paese.

La sola regione di Donetsk, che occupa il 5% del territorio nazionale e ospita circa il 10% della popolazione, produce più del 20% del prodotto interno nazionale ed un quarto del suo export. La recente crisi del settore estrattivo, perno

dell'economia locale, e la chiusura di diverse grandi fabbriche hanno compromesso le capacità industriali della zona che per la prima volta ha dovuto ricorrere a sussidi pubblici.

Anche per questo motivo, **gli oligarchi sono ora schierati a favore del mantenimento dell'integrità del paese attraverso un sistema federale**. Il governo di Kiev appena insediato per mantenere l'unità del paese ha subito nominato come governatori delle regioni orientali diversi oligarchi proprietari di grandi imprese nazionali, contando sulla loro influenza e capacità di mantenere l'ordine. Gli oligarchi hanno sostenuto le proteste di Maidan e si sono tatticamente presentati come paladini dell'europeismo. La Russia potrebbe tentare anche la carta degli oligarchi per accentuare la confusione in Ucraina: infatti, essi sono ancora molto dipendenti dagli scambi con Mosca che potrebbe, dal canto suo, sfruttare l'ostilità di un ampio spettro della popolazione nei loro confronti.

La campagna elettorale: *leaders*, partiti e programmi

L'*escalation* del conflitto nell'Ucraina sud-orientale ha allontanato l'attenzione della popolazione dalla campagna elettorale per porlo più su un piano di difesa del proprio territorio e dei propri interessi. È molto alto il rischio che le elezioni presidenziali non si svolgano in un clima idoneo. La popolazione non è preparata a scegliere il proprio presidente in maniera del tutto razionale e ponderata. Questa sarà piuttosto una scelta emozionale fomentata dalla guerra di propaganda e retorica che permea le dichiarazioni e posizioni di tutte le parti coinvolte.

Inoltre la competizione elettorale non ha potuto svolgersi regolarmente essendo stata interrotta e influenzata quotidianamente dagli eventi in corso e dalla campagna propagandistica nel sud-est del paese attuata dalla Russia. Tuttavia, va notato come in questa tornata elettorale nessun candidato sia appoggiato esplicitamente dalle grandi potenze.

Tra le principali fazioni politiche del parlamento ucraino – il **Partito delle Regioni**, l'**Opposizione unita**, l'**Alleanza ucraina democratica per le riforme** (Udar), il **Partito comunista** – e fuori da questo, **gli unici tre candidati che hanno reali chances di guidare le elezioni sono tre: l'ex premier Yulia Tymoshenko, Petro Poroshenko, Sergey Tihipko del PdR**.

La popolarità di **Tymoshenko**, rispetto a quella delle elezioni precedenti del 2010, è stata seriamente compromessa già subito dopo la sua scarcerazione in quanto viene associata al vecchio establishment politico contro il quale le iniziali proteste dell'Euromaidan erano dirette. Il partito di Yulia Tymoshenko, Batkivshchyna, è infatti visto negativamente dal Maidan in quanto esso non ha giocato un ruolo di rilievo nella destituzione di Yanukovich. Tuttavia nonostante questa luce negativa, Tymoshenko mantiene ancora un certo carisma. Ad esempio in aprile è stata l'unico politico a recarsi nelle regioni sud-orientali per incontrare la popolazione e capire le istanze popolari nei

confronti di Kiev³ e quindi a cercare di ricucire i legami, l'intesa e l'unità rotti tra le due parti del paese presentandosi come l'espressione dell'auspicata unità nazionale. Durante questi incontri Tymoshenko ha sottolineato come la strada da seguire fosse quella d'implementare l'Accordo di Ginevra, soprattutto da parte russa, e condurre un dialogo con la popolazione del sud-est del paese.

Durante il lancio della sua campagna Tymoshenko si è presentata come la protettrice di tutta l'Ucraina: **“l'Ucraina occidentale e centrale ha sempre votato per me, ma io sono nata nella parte orientale, a Dnipropetrovsk”**⁴. L'interrogativo rimane come ella riuscirà nella pratica a unire le necessità degli elementi radicali dell'occidente con i filo-russi dell'Ucraina orientale. Tale compito di unificazione appare ancora più arduo da implementare considerando le condizioni alle quali il Fmi a marzo ha concesso il credito di salvataggio in cambio di riforme economiche che peggioreranno lo standard di vita della popolazione e si ripercuoteranno negativamente sulla popolarità di questa leader. Sono proprio queste condizioni ad alimentare il malcontento sociale e, potenzialmente, a spingere le parti orientali e meridionali a volersi unire alla Russia per evitare il collasso economico.

Il rischio per Tymoshenko è di perdere le elezioni e porre fine alla propria carriera politica. Un ulteriore problema è che Tymoshenko non ha il pieno controllo del partito in quanto l'unione con il Fronte per il cambiamento di Arseniy Yatsenyuk ha portato al suo interno persone (circa il 50%) che non ne condividono i suoi principi e programma. Così Tymoshenko dovrà confrontarsi con un elettorato appartenente al suo partito che sembra non credere veramente nella sua vittoria. Secondo un sondaggio condotto dal Centro per gli studi economici e politici Razumkov, in Ucraina nel mese di marzo, il 50% degli intervistati alla domanda «cosa dovrebbe fare Tymoshenko» ha risposto di abbandonare la politica e non candidarsi alle presidenziali, il 20% ha suggerito di non candidarsi ma di rimanere in politica, e soltanto il 18,5% ha appoggiato la sua candidatura alle presidenziali.

Nonostante la sua carcerazione sia stata presentata nei media europei come il simbolo della lotta contro il regime autoritario di Yanukovich e Bruxelles abbia condizionato il futuro dell'integrazione del paese nell'UE alla sua liberazione, la popolazione non ha appoggiato più la sua figura (un dato che dimostra quanto talvolta le percezioni dei fatti nell'UE si discostino dalla realtà). Va inoltre tenuto conto di un ulteriore elemento riguardante la sua candidatura: Tymoshenko si è sempre presentata come la rivale di Yanukovich e ha costruito il suo programma politico in opposizione a quello dell'ex presidente. **Con l'eliminazione di Yanukovich, la sua figura viene privata della sua fondamentale *raison d'être*.**

Si potrebbe prospettare dunque un fallimento in quanto Tymoshenko rimane legata a vecchie logiche di governo che sono state condannate pubblicamente sia dagli ucraini sia dalla comunità internazionale come autoritarie. Infine, molti ricordano come segnale

³ <http://maidan.kanalukraina.tv/ru/news/julija-tymoshenko-neobkhidno-govoriti-ne-z-politikami-anasampered-z-lyudymi/>

⁴ <http://www.theguardian.com/world/2014/mar/27/ukraine-agrees-imf-bailout-yulia-tymoshenko-presidential-race>

di ulteriore indebolimento della sua candidatura, il peggioramento dei rapporti interpersonali con figure chiave del partito: **Oleksandr Turchinov**, (che si è rifiutato di sostenere la sua candidatura) ed il *premier Arseniy Yatsenyuk*, che ricopre formalmente la carica di capo del partito e che è scettico in merito alla promessa di farlo diventare premier in caso di vittoria, tanto da negoziare lo stesso incarico con il rivale Poroshenko. Infine spesso Tymoshenko viene addirittura esclusa dal processo decisionale del Batkivshchyna nonostante sia il leader del partito.

I principali punti programmatici di Tymoshenko:

- firmare entro la fine del 2014 l'Accordo di associazione con l'Unione europea al fine di assicurare l'adesione dell'Ucraina alla zona di libero scambio: liberalizzare il regime dei visti per i cittadini ucraini e procedere verso la graduale adesione del paese all'UE;
- rafforzare la cooperazione dell'Ucraina con l'UE nel campo della sicurezza e della difesa;
- ratificare lo Statuto di Roma che concede il diritto di appellarsi alla Corte penale internazionale;
- adire i tribunali competenti per ottenere giustizia contro l'illegittima violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina e chiedere il risarcimento per i crimini contro l'umanità commessi nel paese;
- costruire dei rapporti con le forze democratiche russe non affiliate al regime di Putin;
- liberare la Crimea dall'occupazione russa e chiedere il risarcimento per i danni inflitti agli ucraini in Crimea;
- rendere il paese indipendente dalla Russia in campo energetico, economico e in quello dell'informazione;
- stabilire un meccanismo secondo il quale i cittadini possono adire direttamente i tribunali contro qualsiasi violazione dei diritti umani e delle leggi da parte di funzionari governativi e politici;
- eliminare l'immunità di parlamentari, giudici e del presidente dell'Ucraina (istituendo un meccanismo di impeachment del presidente);
- rendere trasparente la dichiarazione dei redditi dei deputati e dei funzionari governativi;
- dimezzare i costi della politica;
- vietare l'uso di forze speciali di polizia per eventuali restrizioni al diritto di riunione e di manifestazione;
- lotta alla corruzione;

- rendere legittime le intercettazioni telefoniche e audio al fine di combattere la corruzione;
- ripristinare l'indipendenza del potere giudiziario e l'indipendenza dei giudici;
- implementare un sistema di e-government;
- adottare una nuova legge sugli appalti pubblici volta a limitare i casi di corruzione;
- ampliare i poteri dei governi locali e implementare la Carta europea delle autonomie locali;
- incentivare l'apertura di attività in proprio;
- ridurre il peso fiscale sui contribuenti;
- stimolare le imprese nel campo dell'high-tech e dell'IT;
- lotta all'economia basata sui clan degli oligarchi;
- eliminare le pensioni e i vantaggi fiscali esistenti a favore dei funzionari di governo;
- ridurre i tassi d'interesse per spronare l'attività imprenditoriale;
- investire nelle regioni i proventi delle attività locali e non trasferirli a Kiev.

Poroshenko, uomo con esperienza nella politica e nella *governance* regionale durante la presidenza di V. Yuschenko e magnate dell'industria dolciaria (Roshen), si è accordato con l'ex pugile nonché leader dell'Alleanza democratica dell'Ucraina per le riforme (Udar) – Vitalii Clichko, il quale ha ritirato la sua candidatura proprio a favore di Poroshenko – affinché in caso di vittoria quest'ultimo diventi il sindaco di Kiev. Poroshenko ha a suo favore una lunga esperienza governativa e politica, non è sostenuto da un partito vero e proprio e la sua figura durante le proteste di Maidan si è delineata come indipendente, quindi meno legata agli schemi di corruzione del vecchio establishment. **La sua candidatura è percepita positivamente sia nell'Ucraina dell'est sia nella parte ovest.**

Tutti i sondaggi danno **Poroshenko come il candidato favorito** non solo nel primo turno, ma anche in un eventuale ballottaggio, con un netto distacco da Tymoshenko (circa il 46% contro il 12%). Il suo successo si spiega con la perdita di fiducia negli altri tre principali leader dell'opposizione che, incapaci di controllare le folle, hanno firmato l'accordo del 21 febbraio con l'ex presidente Yanukovich – accollandosi così l'immagine di politici disposti a trattare e ad accordarsi con chi era considerato come un dittatore. Inoltre a favore di Poroshenko gioca il fatto che egli è capace di raccogliere ampi consensi anche nell'Ucraina orientale oltre che in quella occidentale superando di molto altre figure-chiave dell'opposizione (inclusa la stessa Tymoshenko).

Nonostante la sua consistente ricchezza e stretta collaborazione ai tempi della fallita Rivoluzione arancione con la stessa Tymoshenko e l'ex presidente Yuschenko (nonché

carica ministeriale sotto la presidenza di Yanukovich) **alcuni studiosi rilevano che Poroshenko viene visto come un politico moderato e pronto a lavorare per migliorare la situazione del suo paese, contrariamente alla vecchia élite politica che punterebbe al potere politico a scopi di arricchimento personale.** La sua squadra rimane tuttavia poco nota probabilmente perché egli non dispone di un proprio partito in parlamento. Il partito che egli formalmente guida – Solidarnist (Solidarietà) – esiste soltanto sulla carta e non ha alcuna rappresentanza nelle regioni⁵.

I principali programmatici di Poroshenko:

- liberalizzare il regime dei visti con l'UE, da raggiungere entro la fine del primo anno del mandato presidenziale;
- avviare i negoziati per l'adesione dell'Ucraina nell'Unione europea
- firma dell'accordo della zona di libero scambio con l'UE e piena attuazione delle riforme economiche richieste da Bruxelles;
- piena adesione dell'Ucraina all'Unione europea come ulteriore garanzia per la sicurezza nazionale all'interno di un unico spazio di sicurezza europeo;
- de-escalation del conflitto, evitando la guerra civile nel paese;
- cooperare con la Russia (soprattutto in campo economico) in maniera tale da non ledere gli interessi nazionali;
- piena trasparenza riguardo alle politiche dello stato, ai costi della politica e dei funzionari di governo e delle loro famiglie;
- elezioni parlamentari entro la fine del 2014 e introduzione di un sistema proporzionale;
- più poteri e risorse finanziarie alle comunità locali;
- mantenere l'integrità territoriale dell'Ucraina e restituzione della Crimea;
- pieno rispetto dei diritti delle minoranze con particolare attenzione alla tutela degli ucraini e dei tatarini residenti in Crimea;
- riforma del settore giudiziario e fiscale;
- lotta alla corruzione;
- istituzione di un controllo pubblico sulla nomina e sull'operato dei giudici e pieno rispetto della separazione dei poteri;
- creare le condizioni per l'avvio di un'economia innovativa;
- lotta al monopolio di stato e alla corruzione;

⁵ Malgrado un accordo successivo alla Rivoluzione arancione stabilisse che alla creazione del partito "La nostra Ucraina" tutti i fondatori dovessero liquidare le proprie organizzazioni, Poroshenko non dissolse mai appieno il suo partito, che oggi è stato rinominato "Solidarietà".

- riduzione delle tasse;
- semplificazione del sistema fiscale per le Pmi;
- garantire l'accesso dei prodotti ucraini sui mercati mondiali;
- stimolare l'industria militare.

Per quanto riguarda infine il PdR, **il partito è stato fortemente indebolito dall'eliminazione dalla scena politica del suo leader** (l'ex presidente Yanukovich), tanto che si prevede una sua sconfitta elettorale. Il partito appare infatti non pronto alle elezioni a causa della frammentazione tra i clan dei diversi oligarchi regionali. Ciò si riflette anche nell'assenza di un candidato unico. Questa situazione ha portato molti degli iscritti a criticare la leadership del partito e ad auspicare un suo rinnovamento.

Sotto una nuova *leadership* la trasformazione del partito sarà inevitabile per la sua sopravvivenza, considerando le accuse che gli vengono mosse di aver peggiorato le condizioni economiche, reso dilagante la corruzione, e causato la perdita di molte vite durante le proteste di gennaio e febbraio a Kiev e i successivi sviluppi. Una delle proposte di cambiamento avanzate dalla *leadership* del PdR è quella di optare per un profilo focalizzato sugli interessi degli imprenditori, vista **l'ampia membership di industriali e loro rappresentanti e un programma rivolto alle imprese, ai lavoratori ed allo sviluppo** dell'Ucraina sud-orientale dove sono localizzate le maggiori industrie. In tal senso il PdR potrebbe delinearci come l'espressione delle voci delle regioni orientali e meridionali e appoggiare la federalizzazione del paese.

Inizialmente erano tre le candidature avanzate dal PdR alle elezioni presidenziali: Sergey Tihipko, la figura più popolare (con forte sostegno a Kharkiv), Mykhalo Dobkin (popolare a Donetsk, regione che vorrebbe secedere dall'Ucraina per condurre una propria politica nei confronti della Russia) e Yuriy Boyko. Tuttavia, vista l'immagine screditata del partito, tutti e tre i candidati hanno preferito competere singolarmente e indipendentemente. Tra loro, Tihipko è quello che sembra avere maggiori *chances*.

I principali punti programmatici di Tihipko:

- la politica estera dell'Ucraina deve essere indipendente e pragmatica;
- il paese dovrebbe sfruttare la sua posizione geografica di zona di cuscinetto come strumento di influenza e pressione;
- l'Ucraina dovrebbe affrancarsi dal controllo e influenza di attori esterni, ma i legami con la Russia, su una base pragmatica e nell'interesse del paese, vanno mantenuti;
- sviluppare un piano per ristabilire l'integrità territoriale del paese che rispetti i suoi confini attuali;
- formare un governo di professionisti e tecnici;

- svolgere elezioni amministrative dirette e riformare il governo locale al fine di garantire la massima autonomia culturale ed economica alle regioni;
- lotta alla corruzione e riforme legislative in tutti i settori dell'apparato statale;
- stabilire regole precise per la responsabilità personale dei deputati e la possibilità di ritirare la loro immunità, e rivedere le procedure sull'impeachment del presidente dell'Ucraina;
- avviare la realizzazione di grandi progetti di investimenti al fine di ridurre la disoccupazione;
- garantire il pagamento di salari e pensioni;
- promuovere programmi a sostegno della popolazione socialmente più vulnerabile;
- stabilizzare il tasso di cambio e arrestare l'inflazione.
- attuare un programma nazionale di ri-orientamento del paese verso le regole del mercato europeo;
- migliorare il clima per gli investimenti esteri;
- creare le condizioni per lo sviluppo di industrie innovative.

È importante notare come nella corsa presidenziale la maggioranza dei candidati più rilevanti, benché membri di partiti, abbiano preferito presentarsi come indipendenti (l'unica eccezione sono Tymoshenko, Petro Simonenko del Partito comunista, Tiahnbok di *Svoboda*). Questa potrebbe essere una strategia per prendere le distanze dalla vecchia politica. **Tuttavia, il rischio che i vecchi politici tornino a governare secondo logiche del passato è alto, mentre i candidati nuovi sono, nella maggior parte dei casi, privi di esperienza in campo politico.**

Di conseguenza, lo svolgimento delle elezioni non offre una soluzione alla crisi, ma soltanto una risposta alla critica, sollevata dalla Russia, di interloquire con autorità non legittimamente elette e non rappresentative di tutto il popolo ucraino. In ogni caso in un clima dominato dalle emozioni e dalla propaganda e con enormi pessimismi da parte delle potenze esterne, è facile prevedere una nuova ondata di proteste se il modo di fare politica rimarrà lo stesso, se non vi saranno profonde riforme e se la corruzione non verrà seriamente combattuta.

SCENARI

Esclusione dell'opzione militare: gli attori più attivi nello spazio post-sovietico, oltre alla Russia – ossia l'UE, gli Stati Uniti, la Cina non hanno mostrato alcuna volontà di fronteggiare l'assertività russa ricorrendo all'uso delle armi. Il conflitto militare, salvo che Mosca non si avventuri in un'invasione delle regioni sudorientali dell'Ucraina (cosa che al momento non sembra verosimile), non costituisce perciò un'opzione politica anche se appare difficile stabilire la reale presenza di russi infiltrati nelle regioni orientali e quale sia l'obiettivo di Mosca (quest'ultimo spesso costituisce una re-azione propagandistica alle sanzioni dell'Occidente che il Cremlino definisce atti di “punizione”).

La Russia ha del resto abilmente messo in atto una strategia incruenta per l'annessione della Crimea: non solo la *leadership* russa ha potuto disporre di personale militare già presente nella penisola, rafforzato da forze militari aggiuntive (tuttavia non riconoscibili come tali in quanto senza una uniforme ufficiale) ma ha addirittura promosso un referendum per sancire una secessione “pacifica” e voluta dalla stessa popolazione locale, senza dover ricorrere esplicitamente alla **giustificazione di un intervento extra-territoriale fornita durante la guerra con la Georgia nel 2008.**

La Russia nel caso dell'Ucraina orientale non opererà per una soluzione militare non solo per i costi economici ma perché questo non sarà accettato dalla comunità internazionale. Per il Cremlino è preferibile mantenere una certa influenza politica, culturale ed economica su queste regioni senza doversi accollare le precarie condizioni economiche locali. Del resto la federalizzazione del paese, auspicata fortemente da Mosca e sulla quale convergono anche molti dei candidati alla presidenza, permetterebbe alla Russia di mantenere indirettamente intatta, se non anche più marcata, la sua influenza sugli affari interni del suo vicino.

La federalizzazione non sarà risolutiva della crisi ma è lo strumento necessario per normalizzare le condizioni dei rapporti bilaterali con la Russia (la forte spinta verso la federalizzazione e la sua accettazione da parte della maggioranza degli ucraini quale compromesso per non violare l'integrità territoriale del paese spiega anche il mancato appoggio da parte del Cremlino di un candidato alla presidenza apertamente filo-russo). Al contrario, l'assenza di una federalizzazione rischia di esacerbare e perpetuare i conflitti e l'instabilità nel paese.

Stati Uniti ed UE hanno ripiegato sulle cosiddette “sanzioni intelligenti”, che penalizzano in maniera selettiva coloro che sono vicini ai vertici del potere, ma che non saranno in grado di indurre a una revisione delle posizioni russe sulla Crimea. Si esclude anche un possibile intervento della NATO non solo perché non ci sono i presupposti per l'invocazione dell'articolo 5 del Trattato, ma anche perché il Consiglio di Sicurezza dell'Onu non potrebbe tecnicamente autorizzare alcun tipo di intervento a causa del veto russo.

Gli stessi candidati alla presidenza non fanno alcun riferimento all'obiettivo di adesione alla NATO né tantomeno a quello di abbandonare lo status di neutralità militare del paese dichiarata all'inizio del mandato di Yanukovich. Inoltre, gli Stati

Uniti sebbene siano stati attivi nelle “rivoluzioni colorate” e abbiano sostenuto le rivolte ucraine, non hanno l’intenzione di impegnarsi militarmente in Europa orientale ben consapevoli che ciò potrebbe condurre a uno scontro diretto con la Russia e privarli del suo appoggio per questioni di interesse nazionale come l’Iran, la Cina, la Siria.

Inoltre la reazione piuttosto pacata di Mosca agli esiti della consultazione referendaria svoltasi nelle regioni orientali **non sembra presagire ad un’annessione delle medesime sul modello della Crimea**. Alla luce di questa moderazione russa ci pare anzi ancora più importante un impegno dell’intera comunità internazionale a favore di nuovi negoziati. Il fattore tempo è vitale sia per evitare spargimento di sangue sia per far sì che non si aggravino le divisioni interne rendendo arduo un processo di riconciliazione. La linea tra vittime e colpevoli è ormai così labile che diventa pericoloso uno schieramento netto per l’una o l’altra parte.

Il referendum gioca indubbiamente a favore di Mosca in termini di potere negoziale, ma per il governo di Kiev e le capitali europee deve essere chiaro che disdegnare la via del dialogo con il Cremlino significherebbe far precipitare le regioni referendarie nel caos anche in considerazione della debolezza della leadership ucraina. Nuove sanzioni comminate da UE e Stati Uniti contro la Russia costituirebbero un ostacolo sulla via del dialogo. La UE e gli Stati Uniti dovrebbero “aiutare” la Russia a non mettersi nella pericolosa condizione di dover accondiscendere alle richieste delle regioni separatiste. La questione non deve essere se trattare o meno, ma piuttosto trovare una soluzione (anche con rilevanti autonomie regionali; revisione della Costituzione in senso federale) che possa soddisfare Kiev e Mosca.

Il governo di Kiev potrebbe optare per mantenere “congelato” il conflitto, continuando l’operazione anti-terrorismo a bassa intensità per arrivare senza una soluzione fino alle elezioni presidenziali. Questa condotta getterebbe però nel discredito la credibilità delle elezioni presidenziali che i leader di Donetsk e Lugansk hanno già promesso di boicottare. Una vera e propria operazione militare per debellare i ribelli potrebbe necessitare della introduzione dello “stato d’emergenza” a livello nazionale con un inevitabile slittamento della tornata elettorale.

Ritorno dei filorussi: le stringenti condizioni imposte dal Fmi e dall’UE per l’erogazione di prestiti volti a evitare il default potrebbero causare il collasso dell’economia ucraina in aggiunta alle difficoltà di ripagare i debiti a Gazprom per il gas russo, con un conseguente malcontento popolare verso il governo europeista. In quel caso, i filorussi potrebbero addirittura tornare a Kiev e indirizzare nuovamente il paese verso il Cremlino. **Quest’ultima opzione sarebbe percorribile nel medio periodo**, qualora le riforme economiche liberiste non offrissero alcun risultato e, soprattutto, se il negoziato di ingresso nell’UE dovesse procedere a rilento. Il successo o il fallimento del processo di riforme è strettamente collegato al rischio reale, considerate le candidature alla presidenza, di avere **una “nuova faccia” dell’élite politica** che mette però in atto il “vecchio” modo di governare.

Elezione di un Presidente non rappresentativo di tutta l'Ucraina: in caso di boicottaggio delle elezioni con la conseguenza di un presidente eletto con i consensi soltanto di una parte del paese e quindi scarsamente rappresentativo, si profila il rischio di una nuova spaccatura del paese e una nuova ondata di malcontento, che potrebbe andare a favore della Russia. Mantenere l'unità del paese non solo in termini geografici, ma anche nelle decisioni politiche concrete ritorna a essere uno dei compiti più ardui e cruciali che il nuovo presidente dovrà affrontare.

RACCOMANDAZIONI

- **Non ignorare gli interessi della Russia in qualsiasi negoziato** o ricerca di soluzione della crisi ma piuttosto attuare una politica di dialogo pragmatico e bilanciato traendo benefici sia dall'integrazione economica sia con l'UE sia con la Russia.
- Abbassare i toni della propaganda e le provocazioni reciproche
- **Sostenere il federalismo ed avviare una campagna d'informazione della popolazione ucraina su questi temi.** È fondamentale che sia il governo di Kiev a gestire questa campagna autonomamente senza interferenze esterne e in modo trasparente e obiettivo. Gran parte delle problematiche nel paese e la sua spaccatura sono causate proprio dall'insufficiente informazione della popolazione circa i vantaggi e i costi dell'integrazione con l'UE e la Russia. Inoltre questa sarebbe un'occasione per evitare nuove fratture rispetto alle politiche decise a Kiev e un'opportunità di tenere unito il paese e ricucire il rapporto autorità centrali-popolazione.
- **L'UE dovrebbe prendere una posizione forte sugli obblighi e responsabilità dell'Ucraina invece di concedere garanzie ed aiuti senza aver in cambio degli impegni precisi nel tempo.** In particolare l'UE dovrebbe chiedere, utilizzando lo strumento della condizionalità, il rispetto delle minoranze e dei loro diritti. Discriminazioni giuridiche, non solo contro i russi, devono essere condannate e punite.
- **L'UE dovrebbe chiarire quale sia il suo obiettivo in Ucraina,** e se lo scopo indiretto sia di indebolire il regime di Putin, e quindi l'Ucraina è soltanto il contesto di questo scontro. Fare concessioni all'Ucraina e firmare l'AA non è una strategia, ma piuttosto un impegno che crea precedenti pericolosi per la credibilità della stessa politica UE di vicinato.
- **L'UE dovrebbe coinvolgere altri attori** come il Consiglio d'Europa, il FMI, ma anche stati come la Cina, *partner* della Russia nella Shanghai Cooperation Organization (SCO) ma con forti interessi economici anche nella parte orientale dell'Ucraina. L'UE dovrebbe essere in grado di elaborare una credibile strategia che alleggerisca il ruolo degli Stati Uniti. In particolare dovrebbe mirare al coinvolgimento dell'OSCE che in questi giorni ha presentato una *road map* per l'avvio di un processo di risoluzione della crisi ucraina.
- **L'Italia, in quanto *partner* strategico della Russia, dovrebbe cercare di avviare un processo di dialogo e intesa tra l'Ucraina e la Russia** (in generale e sulla questione energetica in particolare) e dare maggior valore/peso all'UE come leader nei negoziati piuttosto che assecondare gli Usa (in pratica sarebbe fondamentale che l'UE assumesse la guida della crisi).
- **Evitare l'uso della forza e il coinvolgimento della NATO.**

- **Promuovere negoziati per superare l'incompatibilità tra l'area di libero scambio dell'UE e l'Unione doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakistan in tutti i settori in cui ciò risulterà possibile.**

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- n. 86 La comunità dell'Africa Orientale e il Corno d'Africa (CESPI – dicembre 2013)
- n. 87 La cooperazione nella difesa ed il Consiglio europeo di dicembre: la situazione e le opzioni per l'Italia (IAI – dicembre 2013)
- n. 88 L'Africa australe (CESPI – dicembre 2013)
- n. 89 Il ruolo della comunità internazionale, dell'Unione Europea e dell'Italia nel processo di stabilizzazione della Libia (ISPI – dicembre 2013)
- n. 89-bis L'unione africana e il ruolo dei paesi leader di fronte alle crisi regionali (ISPI – dicembre 2013)
- n. 90 Il futuro della NATO e l'Italia (IAI – marzo 2014)
- n. 91 Terrorismo, conflitti etnici, instabilità: le sfide del Corno d'Africa (CeSI – marzo 2014)
- n. 92 La politica estera europea a quattro anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ed il SEAE: bilanci e prospettive (IAI – marzo 2014)
- n. 93 Le agenzie del Polo romano delle Nazioni Unite (CeSPI – marzo 2014)
- n. 94 Nawaz Sharif e le molteplici crisi del Pakistan (CeSI – marzo 2014)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI
DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI
Tel. 06.67604939
e-mail: st_affari_esteri@camera.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>