

## di Fabio Fabbri

(da Aspenia) È difficile, in questo momento, essere ottimisti sugli sviluppi della crisi ucraina. La caduta del regime di Yanukovich sotto la spinta dell'insurrezione popolare, la reazione russa che si è fatta subito sentire in Crimea, le conseguenze inevitabili che tutto ciò sta avendo sui rapporti fra l'Occidente e la Russia, hanno creato una situazione assai pericolosa da cui potrebbe essere assai arduo uscire. Vale la pena riflettere su come si è arrivati a tutto questo, per comprendere gli errori fatti e ricercare le possibili soluzioni.

### Le responsabilità occidentali

Per quanto ci riguarda, il fatto che i confini dell'Europa sono indeterminati all'est avrebbe dovuto spingerci da tempo ad una politica più attenta e più articolata nei confronti della Russia – una Russia che, troppo spesso lo si è dimenticato, non è più quella di Eltsin degli anni Novanta. Visto che l'ingresso dei Paesi baltici nella NATO era avvenuto senza che vi fosse alcuna concreta resistenza da parte di Mosca, ci si è illusi che la stessa operazione potesse ripetersi in modo indolore assorbendo nella sfera di influenza europea un Paese come l'Ucraina (facendole addirittura balenare la possibilità di entrare in un futuro più o meno lontano nell'Unione Europea). Nel perseguire questo obiettivo non si è cercato di compensarne la portata, avviando un dialogo più costruttivo con Mosca che servisse a coinvolgerla in rapporti economici e politici più intensi con l'Europa e chiarendo che comunque non vi era nessuna intenzione di isolarla. Al contrario sotto la spinta soprattutto dei nuovi Paesi membri dell'Unione, fin troppo memori del loro recente passato, si è preferito spesso ignorare le suscettibilità ed i timori russi, senza rinunciare peraltro a un approccio critico e talvolta anche supponente nei confronti di Mosca. È un approccio che caratterizza da anni la politica occidentale, ed è interessante a questo proposito vedere come ci si comporti ben diversamente nei confronti di Pechino. Così, i principali leader europei hanno snobbato i giochi olimpici a Sochi, quando invece sarebbe stato opportuno essere presenti se non altro per cercare di affrontare assieme gli sviluppi della crisi ucraina che stava arrivando proprio in quelle settimane ad un punto di rottura. Era inevitabile che ci si dovesse alla fine trovare in rotta di collisione con il Putin di oggi, il quale, senz'altro memore delle umiliazioni subite in passato, appare quanto mai determinato non solo a farsi rispettare, ma anche a ricostruire il proprio controllo sul "vicino estero".

Avremmo anche dovuto essere più prudenti nello spingere l'Ucraina verso un accordo di associazione da concludere a tutti i costi. Si ha l'impressione che l'Europa stesse per firmare quell'accordo, senza essersi seriamente accertata se ne sussistevano i necessari presupposti. Solo ora che Yanukovich è caduto, sembriamo renderci conto di quanto impreparato fosse in realtà il Paese e di quanto inaffidabile fosse quel regime nell'assicurare il necessario rispetto degli importanti impegni derivanti dall'accordo. È legittimo il sospetto che la spinta verso la sua conclusione fosse soprattutto in funzione di quell'obiettivo di contenimento della Russia, così presente nelle strategie dei nuovi Paesi membri dell'Europa centro-orientale.

Oggi come in passato è comunque agli Stati Uniti che bisogna prima di tutto guardare. È un dato di fatto che gli europei abbiano maggiormente bisogno di mantenere i rapporti economici con Mosca, non fosse altro che per soddisfare i propri bisogni energetici; ciò ha significato, come del resto avveniva anche ai tempi dell'Unione Sovietica, un approccio, soprattutto da parte dei Paesi della vecchia Europa, sostanzialmente più pragmatico e più cauto rispetto a quello dell'alleato d'oltreatlantico. Sulle scelte politiche di fondo, ora come

allora, la linea da seguire è rimasta tuttavia quella tracciata dagli Stati Uniti: da un lato la perdurante diffidenza nei confronti dell'ex avversario russo, dall'altro la tendenza, impostasi soprattutto durante gli anni del disordine "eltsiniano", a interpretare in chiave minore il suo ruolo nello scacchiere internazionale, fino al punto di trascurarne gli interessi pure sul piano regionale. È così che si sono svolti gli interventi in Kosovo, in Iraq ed in Libia. È così, soprattutto, che si è proceduto all'ampliamento della NATO verso est, fino a comprendere i Paesi baltici ed a prospettarne inizialmente l'ingresso alla stessa Ucraina ed alla Georgia. Conoscendo non solo la storia e la tradizione russa, ma anche le inclinazioni di un personaggio come Putin, una reazione era forse prevedibile. Paradossalmente essa si è verificata su un aspetto apparentemente marginale come poteva essere la conclusione dell'accordo di associazione e di libero scambio fra l'Unione Europea e l'Ucraina. In realtà quest'accordo non solo contrastava con il progetto di Putin di un'unione doganale e quello ancor più ambizioso di un'Unione Euroasiatica, di cui facesse parte l'Ucraina, ma per il modo come esso era stato impostato e gestito si configurava come un'ulteriore sfida alle ambizioni sostanzialmente revansciste di Putin.

Tutto questo naturalmente non significa, di fronte alla crisi che ha investito l'Ucraina, che l'Occidente abbia torto e che la Russia di Putin abbia ragione. Significa semplicemente che in politica estera la diplomazia, così come ancor prima la capacità di comprendere le ragioni dell'avversario, sono utili non solo per risolvere i conflitti ma anche per prevenirli. Forse con una politica più accorta di fronte alle aspirazioni di un Paese come la Russia avremmo evitato di trovarci nella situazione attuale di una crisi che non è più locale, ma investe l'intero sistema di rapporti fra Occidente e Russia.

#### Le pericolose mire di Putin

Non vi è dubbio che le minacce di Putin all'integrità territoriale ucraina debbano essere respinte nel modo più assoluto. È del tutto falso sostenere che l'intervento si è reso necessario per proteggere le popolazioni russe della Crimea. Non vi era in effetti nessuno sul posto o proveniente da Kiev o dalle regioni occidentali che le potesse in queste settimane minacciare. In realtà si è trattato di un'operazione, che è apparsa fin dall'inizio orchestrata da Mosca e ben preparata nelle sue diverse fasi, con la presa di controllo prima del parlamento e successivamente del governo da parte di forze politiche estremiste filo-russe, peraltro fino ad allora marginali nella politica della repubblica autonoma di Crimea (il partito del nuovo primo ministro Aksionov aveva ottenuto alle ultime elezioni una percentuale del 4%). Si direbbe quasi che si sia intenzionalmente cercato di riprodurre artificialmente in Crimea una versione domestica di quello che era avvenuto nelle piazze di Kiev: la protesta popolare, la presa di possesso con la forza delle istituzioni, la nomina con una procedura quanto meno discutibile di un nuovo presidente della repubblica autonoma di Crimea e di un nuovo sindaco di Sebastopoli. Tutto questo nel quadro di un intervento diretto delle forze armate russe: non vi è dubbio infatti che gli uomini armati che hanno preso il controllo delle varie postazioni militari ucraine siano in realtà, almeno per la stragrande maggioranza, soldati russi. In realtà quello che colpisce di più è l'arroganza, per non dire la sfrontatezza, con cui la propaganda russa, a partire dallo stesso Putin, cerca di vendere la propria versione dei fatti (negando addirittura l'intervento dei propri militari) e giustificare in tal modo la legittimità di quanto sta avvenendo.

È evidente invece la sua illegalità. Sul piano del diritto costituzionale ucraino, illegale è stata la nomina di Aksionov, avvenuta senza l'accordo, come sarebbe stato richiesto, di Kiev, in un parlamento occupato da uomini armati; illegale il referendum, indetto anche questo senza l'accordo delle autorità centrali (un referendum peraltro che se si tenesse effettivamente a così breve scadenza il 16 marzo prossimo, si svolgerebbe senza il benché minimo rispetto delle norme procedurali, come ad esempio la previa messa a

punto delle liste elettorali). Non è forse un caso che si stia cercando di impedire l'accesso alla penisola della missione degli osservatori OSCE. Anche sul piano del diritto internazionale, qualora si arrivasse al distacco della Crimea dall'Ucraina, è evidente che si tratterebbe di una violazione dell'integrità territoriale ucraina, in dispregio delle norme e dei trattati internazionali. Tra questi va menzionato in particolare il memorandum di Budapest del 1994, con cui in cambio della rinuncia dell'Ucraina al possesso delle armi nucleari presenti sul suo territorio, Stati Uniti, Regno Unito e Repubblica Federale Russa si impegnavano a rispettare e garantirne l'integrità territoriale. Di fronte allo spettacolo di un Paese garante che si trasforma in Paese aggressore, ci si può chiedere quale insegnamento possa trarsene nei negoziati per prevenire la proliferazione delle armi nucleari.

Né vale appellarsi al principio di autodeterminazione, anche se diventa facile richiamarsi all'uso a dir poco disinvolto che ne hanno fatto in passato le stesse potenze occidentali. Viene spontaneo ricordare il caso del Kosovo, un precedente senz'altro ben presente ai dirigenti russi, che avevano in quel caso protestato contro quella che essi consideravano una chiara violazione del principio di integrità territoriale. Va però anche detto che mancano alla situazione in Crimea quelle caratteristiche di drammaticità dovute a scontri etnici effettivamente in corso che furono di premessa all'intervento delle potenze occidentali. Né tanto meno la crisi si risolse con l'annessione del Kosovo ad una delle potenze intervenute, a differenza di quanto potrebbe succedere nel caso della Crimea.

Sul piano politico, nel giustificare la propria politica Putin continua a richiamarsi al modo in cui è avvenuto il cambio di governo a Kiev e alla presenza nel nuovo governo di elementi nazionalisti di estrema destra (come se le posizioni di Mosca non fosse anch'esse ispirate al più acceso nazionalismo). Non si può effettivamente negare che nella protesta contro Yanukovich sia stato importante il loro ruolo, soprattutto a partire dal momento che si è trattato di far fronte alla repressione crescente del regime. È stato del resto il movimento di protesta popolare – il Maidan – a determinare l'esito finale, ed era logico che nella formazione del nuovo governo una loro presenza dovesse essere riconosciuta (importante è la nomina del leader di Pravy Sektor, Dmytro Yarosh, a vice capo del Consiglio Nazionale di Sicurezza). Da qui a dire che il nuovo governo è in mano alla destra nazionalista e fascista è un passo eccessivo: in realtà si tratta di un governo in cui le posizioni chiave sono in mano agli uomini di Batkshina, il partito della Timoshenko, a partire dal presidente ad interim Turchinov ed il primo ministro Yatsenyuk – uomini non certo identificabili con il nazionalismo estremista ucraino, il cui difetto anzi, agli occhi della piazza, è di essere fin troppo parte dell'establishment. Certo il governo, per lo stesso modo in cui si è formato, è assai debole: il suo compito, in attesa che le elezioni a maggio ridiano legittimità al quadro istituzionale, è quello di stabilizzare per quanto possibile il Paese e cercare di far fronte alla sempre più difficile situazione economica, compito reso certamente non facile dalle pressioni inevitabilmente demagogiche di una piazza timorosa di vedersi derubata delle proprie conquiste e delusa nelle proprie aspirazioni. In realtà, se c'è un effetto che la linea dura di Putin rischia di avere è proprio quello di rafforzare ancor più la componente nazionalista più intransigente a Kiev.

#### I prossimi passi

Un altro effetto non voluto, per un Putin che aspirava ad un'Ucraina che fosse parte della sua Unione Euroasiatica, potrebbe essere quello di spingerla definitivamente nelle braccia dell'Occidente. Un'azione di forza che portasse al distacco della Crimea dalla Russia porterebbe quasi certamente ad un tale risultato. Così come stanno le cose ed in assenza di un regime pro-russo a Kiev (ipotesi per il momento piuttosto improbabile), non esiste comunque più alcuna possibilità che l'Ucraina aderisca al progetto di Unione Euroasiatica.

Se ci fosse un minimo di razionalità in quello che sta succedendo, l'obiettivo che il presidente russo dovrebbe semmai cercare di perseguire è quello di ottenere che i rapporti, anche se rafforzati sul piano economico, dell'Ucraina con l'Europa, non vadano a scapito di quelli esistenti con la Russia: che l'Ucraina diventi cioè un fattore di avvicinamento anziché di contrapposizione fra Est ed Ovest. Allo stesso obiettivo dovrebbero puntare anche l'Europa e gli Stati Uniti, il che è evidente comporterebbe una correzione delle politiche fino ad ora seguite (oltre a resistere nell'immediato all'attuazione prematura di misure di ritorsione, destinate a complicare ulteriormente la ripresa del dialogo).

Per il momento il problema più urgente è cercare di riportare la situazione sotto controllo e per questo è necessario che si riapra il dialogo fra Kiev e Mosca nel quadro di un'azione di mediazione da parte dell'Europa e degli Stati Uniti. Si tratterebbe naturalmente di affrontare in primo luogo il problema della Crimea, per evitare che si creino qui situazione irreversibili. Contemporaneamente però bisognerebbe anche rivolgere l'attenzione alla situazione interna ucraina, non solo economica (e qui l'Europa si sta finalmente muovendo con l'annuncio di un pacchetto di aiuti finanziari per un ammontare di 11 miliardi di euro), ma anche politica per cercare di attutire i contrasti regionali all'interno del Paese. E per questo è necessario che da parte dell'Occidente si cerchi di esercitare la necessaria opera di convincimento nei confronti delle nuove autorità ucraine, il che significa qualcosa di più di una semplice azione di mediazione. Putin chiede che si torni al compromesso, raggiunto il 21 febbraio scorso a seguito della mediazione dei ministri degli esteri di Francia, Germania e Polonia, prima che la situazione precipitasse con la fuga di Yanukovich e la sostanziale presa del potere da parte del Maidan. Posto che è piuttosto irrealistico ipotizzare che il deposto presidente possa tornare, un modo per venire incontro alle richieste russe potrebbe essere di formare un nuovo governo o per lo meno apportare modifiche a quello attuale, ridimensionando il ruolo delle componenti più estreme ed assicurando una maggior rappresentatività delle diverse regioni del Paese. Un passo importante potrebbe anche consistere, eventualmente attraverso riforme costituzionali che il governo si è comunque impegnato ad intraprendere, nella concessione di una maggiore autonomia alle regioni (autonomia quanto mai opportuna in un Paese così diviso e pure così fortemente accentrato come l'Ucraina). Resterebbe da affrontare il problema della collocazione internazionale del Paese. Sul piano economico è inevitabile che si arrivi alla conclusione dell'accordo di associazione e di libero scambio con l'Unione Europea, un accordo che dovrebbe comunque essere corredato da serie garanzie sul percorso di riforme che il Paese dovrà compiere per avvicinarsi agli standard europei. Contemporaneamente si dovrà cercare di trovare una formula che assicuri un'adeguata tutela degli interessi economici e commerciali della Russia. Sul piano politico, se da un lato è da escludere qualsiasi ipotesi di adesione alla NATO, dall'altra si rende necessaria, alla luce di quanto sta succedendo, la neutralizzazione del Paese: qualcosa, però, in più rispetto alla cosiddetta "finlandizzazione". Lo strumento a tal fine potrebbe essere una versione allargata e resa più vincolante, in termini anche di garanzie, dello stesso memorandum di Budapest.

*Fabio Fabbri served as Italian Ambassador to Kiev from 2004 until the end of 2007. He also served at the Italian Embassies in New Delhi, Moscow, Washington D.C. and at the Italian Representation to the European Union in Brussels. Fabbri retired in 2010 after being promoted to the full rank of Ambassador and after serving in 2008 and 2009 as Director General for European Integration at the Ministry of Foreign Affairs in Rome.*

