



Un anno da Minsk II: a che punto siamo?

Di Daniele Fattibene¹ dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 59 - marzo 2016

Abstract A un anno di distanza dalla firma di Minsk II aleggia ancora una forte incertezza circa l'effettiva attuazione delle clausole dell'accordo. Il "cessate il fuoco" è costantemente violato da ambo le parti, il processo di riforma costituzionale volto a una decentralizzazione del potere in Ucraina si è arenato e i contendenti faticano a trovare un accordo sulle regole da seguire per le elezioni nel Donbass. Nel frattempo si è aggravata la crisi umanitaria nella regione. In questo contesto, se non vi saranno nuovi e concreti sviluppi, sarà difficile evitare il rinnovo delle sanzioni contro Mosca il prossimo luglio. Da più parti giungono pressioni per una revoca: tuttavia, la revisione dell'impianto sanzionatorio in assenza di azioni concrete da parte di Mosca potrebbe ridurre gli incentivi, per il Cremlino, a raggiungere un compromesso duraturo con Kiev. Al contrario, la Russia potrebbe essere tentata di "congelare" il conflitto nel Donbass mantenendo una duratura influenza sugli affari ucraini e impedendone così la stabilizzazione. In questa difficile partita l'Italia prosegue nella sua "strategia del doppio binario" alla ricerca di una sintesi tra la necessità da una parte di sanzionare le violazioni del diritto internazionale e di rispettare gli impegni con i partner euro-atlantici e dall'altra di lasciare aperta la porta a un dialogo e a una collaborazione con Mosca.

I termini dell'accordo

Il 12 febbraio del 2015, per porre freno all'escalation di violenza in Ucraina orientale, i rappresentanti di Russia, Ucraina e delle cosiddette Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk avevano siglato, sotto l'egida dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce), un "Pacchetto di misure per l'Implementazione degli accordi di Minsk".² L'accordo è stato definito "Minsk II" in quanto complemento del precedente "Protocollo di Minsk", firmato nel settembre 2014 e naufragato a causa della recrudescenza di violenti scontri tra le parti in conflitto. Il processo di applicazione di Minsk II è attualmente monitorato, oltre che dall'Osce, anche dal cosiddetto "Quartetto di Normandia" composto da Francia, Germania, Russia e Ucraina. L'accordo prevede le seguenti misure:

1. Immediato e completo "cessate il fuoco" a partire dalla mezzanotte del 15 febbraio 2015;

¹ Daniele Fattibene è *Junior Fellow* presso il programma "Sicurezza e Difesa" dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

² *Package of Measures for the Implementation of the Minsk Agreements*, 12 febbraio 2015: <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Package-of-Measures-for-the-Implementation-of-the-Minsk-Agreements.pdf>

2. Ritiro dal fronte di tutte le armi pesanti da ambo le parti entro 14 giorni e creazione di una “zona di sicurezza”;
3. Monitoraggio del cessate il fuoco e del ritiro delle armi pesanti da parte dei rappresentanti dell’Osce;
4. Una volta avvenuto il ritiro delle armi pesanti, avvio di un dialogo sulle modalità da seguire per lo svolgimento di elezioni locali nel Donbass, in accordo con la legislazione ucraina;
5. Concessione della grazia e dell’amnistia per gli individui coinvolti nel conflitto;
6. Rilascio di tutti gli ostaggi e di tutte le persone detenute illegalmente;
7. Garanzia di accesso sicuro alle zone di combattimento per la consegna e la fornitura di aiuto umanitario sulla base di un meccanismo internazionale;
8. Ripristino di tutti i servizi economici e sociali nelle zone coinvolte nel conflitto, inclusi trasferimenti sociali (es. il pagamento delle pensioni, ripristino del settore bancario);
9. Ripristino del completo controllo del confine da parte dell’Ucraina in tutta la zona di conflitto, a partire dal giorno successivo alle elezioni nelle regioni di Donetsk e Lugansk;
10. Ritiro di tutti i gruppi armati, equipaggiamento militare e dei mercenari dal territorio ucraino sotto monitoraggio dell’Osce;
11. Riforma costituzionale in Ucraina basata sul principio di decentralizzazione entro la fine del 2015, con un riferimento specifico alle regioni di Donetsk e Lugansk e adozione di una legislazione permanente sullo “statuto speciale” delle suddette regioni;
12. Elezioni locali nelle regioni di Donetsk e Lugansk in rispetto degli standard Osce. Le modalità di svolgimento delle elezioni devono essere discusse e concordate con i rappresentanti delle regioni di Donetsk e Lugansk all’interno del Gruppo di Contatto Trilaterale;³
13. Intensificazione del lavoro del Gruppo di Contatto Trilaterale attraverso la creazione di gruppi di lavoro.

A più di un anno di distanza dalla firma degli accordi, il processo di implementazione di Minsk II sembra purtroppo essere entrato in stallo. Di fronte all’evidente impossibilità di rispettare le scadenze prefissate, Hollande, Merkel, Poroshenko e Putin hanno concordato di posticipare la scadenza al 2016, senza però indicare una data specifica. Un segnale questo molto negativo, che riflette posizioni assai distanti su diversi punti dell’accordo. Il rischio è che una situazione di stasi prolungata trasformi il Donbass in un nuovo conflitto congelato nello spazio ex-sovietico. Nel frattempo la situazione umanitaria nella regione continua ad essere molto critica e il numero di vittime dopo quasi due anni di conflitto ha raggiunto le 9.167 persone.⁴

³ Il Gruppo è composto dai rappresentanti di Osce, Russia e Ucraina

⁴ Alto Commissario per I Diritti Umani dell’ONU, *Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2015 to 15 February 2016*:
http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf

I pomi della discordia

Diversi sono i punti degli accordi che non hanno ancora trovato attuazione. In primo luogo, la piena e completa realizzazione del “cessate il fuoco” (punto 1) appare ancora molto lontana. Nonostante negli ultimi mesi si sia assistito a una progressiva riduzione delle ostilità, con una media di feriti e vittime mensili sensibilmente più bassa, la situazione non può assolutamente considerarsi stabilizzata. Nuovi e formali impegni al rispetto del “cessate il fuoco”, firmati nelle ultime settimane, non sembrano aver prodotto risultati tangibili. I rapporti giornalieri pubblicati dalla Missione Speciale di Monitoraggio dell’Osce⁵ riferiscono di una pericolosa escalation di violenza tra i mesi di gennaio e febbraio, con centinaia di violazioni del “cessate il fuoco” registrate quotidianamente. Come sottolineato recentemente dal Vice-Direttore della Missione Osce Alexander Hug,⁶ violazioni sono commesse da entrambe le parti, mentre desta particolare preoccupazione l’aumento dell’aliquota di armamenti pesanti rimossi dai siti di stoccaggio e reintrodotti nella zona di sicurezza (punto 2), all’interno della quale le parti in conflitto si trovano spesso ad una distanza inferiore ai 50 metri. Gli osservatori Osce continuano inoltre a subire restrizioni nella loro libertà di movimento e monitoraggio nel Donbass (punto 3). Ciò avviene principalmente (secondo l’Osce, quasi nel 90 per cento dei casi) in zone non controllate dal governo di Kiev, ed in particolare in luoghi dove si sospetta la presenza di armi proibite.

In secondo luogo, incontra ancora molti ostacoli la realizzazione del punto 6 relativo al rilascio incondizionato di tutti i prigionieri. Pochi i risultati raggiunti finora su questo fronte. Secondo i servizi di sicurezza ucraini 134 persone risultano prigioniere dei separatisti russi, mentre Il Gruppo di Contatto Trilaterale non ha ancora raggiunto un’intesa per quanto concerne l’amnistia (punto 5) dei separatisti russi nel Donbass. Sembra inoltre improbabile che il Parlamento (*Verkhovna Rada*) di Kiev possa approvare una legge sull’amnistia con il conflitto ancora in corso e senza una stabilizzazione della situazione nell’est del Paese. Intanto, ha suscitato molta attenzione mediatica il caso della pilota ucraina Nadija Savchenko, dal 2014 detenuta in Russia con l’accusa di aver ucciso due giornalisti russi nel Donbass. Nonostante un accordo raggiunto nel 2014 per il rilascio congiunto di prigionieri e le reiterate condanne da parte delle istituzioni europee⁷ la Savchenko continua ad essere detenuta in Russia e rischia fino a 23 anni di reclusione.

La parte più spinosa dell’accordo riguarda però gli aspetti politici. Il processo di riforma costituzionale che dovrebbe garantire una progressiva decentralizzazione dei poteri nel

⁵ Il cui mandato è stato rinnovato fino al 31 marzo 2017. Per consultare i rapporti giornalieri della missione si veda <http://www.osce.org/ukraine-smm/reports>

⁶ "Ukraine-Russia: 'Both sides violating Minsk Agreement'", ABC, 9 marzo 2016: <http://www.abc.net.au/news/2016-03-09/ukraine-russia:-'both-sides-violating-minsk/7235108>

⁷ Si veda Parlamento Europeo, *Risoluzione del 30 aprile 2015 sul caso di Nadija Savchenko* (2015/2663(RSP): www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0186&language=EN&ring=B8-2015-0413, ma anche Servizio Europeo di Azione Esterna, *Statement by the Spokesperson on the continuing detention of Nadiya Savchenko*, 17 giugno 2015: http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150617_04_en.htm

paese (punto 11) e la relativa concessione di un qualche tipo di “statuto speciale” alle regioni di Donetsk e Lugansk si è arenato lo scorso gennaio. Dopo aver approvato in prima lettura il testo di riforma, la *Rada* di Kiev ha deciso di posticipare il voto per l’approvazione in seconda lettura. A giustificare questo rallentamento non c’è solo la grave crisi della maggioranza che impedisce al governo di avere i voti necessari (300) per approvare la riforma. Alla base di tutto vi è infatti una profonda divergenza di vedute con i separatisti (e indirettamente con la Russia) sui passi da seguire per arrivare a questo risultato. Da una parte i leader delle repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk e Mosca chiedono che il governo di Kiev approvi la riforma costituzionale, riconosca lo “statuto speciale” al Donbass ed elabori una legge elettorale per la regione in accordo con i rappresentanti delle repubbliche stesse (punto 12). Dall’altra parte, il Presidente Poroshenko ha ribadito che la riforma costituzionale per concedere lo “statuto speciale” al Donbass avverrà solo dopo aver organizzato elezioni che rispettino i parametri Osce. Tuttavia, affinché si possa arrivare a questo punto è necessario che si verifichino una serie di condizioni tra cui: l’effettivo “cessate il fuoco”, il ritiro di tutte le armi pesanti e delle truppe mercenarie (punto 10) e soprattutto il ripristino della sovranità territoriale ucraina fino al confine con la Russia (punto 9). Al momento però le due parti rimangono ancorate sulle loro posizioni e appare complicato raggiungere un accordo sulla legge elettorale.

In questo contesto, la situazione umanitaria nel Donbass resta drammatica. Le operazioni di soccorso umanitario (punto 7) procedono molto a rilento e risultano insufficienti per rispondere alle necessità dei 2.7 milioni di persone che risiedono nell’area, e in particolare dei 800.000 cittadini che vivono vicini alla linea di contatto. Il governo di Kiev ha inoltre dichiarato che 1.6 milioni di sfollati hanno abbandonato le loro case a causa dello scoppio del conflitto. Moltissime persone hanno difficoltà ad accedere ai servizi igienici essenziali, mentre secondo il servizio di frontiera ucraino tra 8.000 e 15.000 persone attraversano la linea di contatto ogni giorno mettendo a rischio la propria vita. Al momento il governo centrale non appare assolutamente in grado di ricostruire il Donbass in modo autonomo. Occorreranno quindi ingenti aiuti umanitari e fondi per la ricostruzione per riparare i gravissimi danni causati da due anni di ostilità e per ripristinare i servizi sociali essenziali.

Unità europea a rischio

Il successo degli accordi di Minsk è importante non solo per la pace e la stabilità dell’Ucraina orientale, ma anche per normalizzare le relazioni tra l’Unione Europea (Ue) e la Russia. Come affermato dal Consiglio dell’Ue lo scorso dicembre⁸ la politica delle sanzioni contro Mosca è strettamente legata all’applicazione delle clausole degli accordi di Minsk.

Nel frattempo, però, l’unità di cui hanno finora dato prova gli europei sembra cominciare ad incrinarsi di fronte alle pressioni, sempre più insistenti, di gruppi ed interessi economici

⁸ Consiglio dell’Unione Europea, “Russia: l’UE proroga le sanzioni economiche di sei mesi”, 21 dicembre 2015: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/12/21-russia-sanctions/

che hanno subito forti perdite a causa delle sanzioni europee (e delle relative contro-sanzioni russe). La relativa, ancorché precaria, de-escalation del conflitto, l'atteggiamento apparentemente più costruttivo della Russia all'interno del Gruppo di Contatto Trilaterale e un malcontento diffuso per le evidenti difficoltà incontrate da Poroshenko nell'attuare un effettivo processo di riforma del paese, in particolare per quanto riguarda la lotta al fenomeno endemico della corruzione, sembrano dare nuovo impulso alle voci che reclamano un riavvicinamento con Mosca.

Queste spinte centripete all'interno dell'Ue rischiano tuttavia di portare ad un allentamento prematuro della pressione nei confronti del Cremlino, riducendo così gli incentivi per Mosca a raggiungere un compromesso con il governo di Kiev. La decisione di legare le sanzioni all'effettiva applicazione delle clausole degli accordi di Minsk aumenta infatti i costi per la Russia di un'eventuale ripresa delle ostilità. Revocarle senza prima aver almeno riscontrato segnali concreti di buona volontà da parte russa (ad esempio, il ritiro delle truppe regolari russe ancora presenti nel Donbass) sarebbe un azzardo eccessivo e potrebbe far naufragare un processo già complicato. Una volta cancellate le sanzioni, Mosca non avrebbe più incentivi per contribuire a risolvere la questione, e potrebbe piuttosto optare per il mantenimento di un "conflitto congelato" che consentirebbe al Cremlino di mantenere una duratura influenza sugli affari ucraini. Prima di rimettere in discussione la politica delle sanzioni occorreranno pertanto sviluppi concreti nell'applicazione di Minsk II. Uno di questi potrebbe essere il voto nel Donbass che, dopo numerosi rinvii, dovrebbe tenersi a giugno o luglio. Se la tornata elettorale avvenisse nel rispetto degli standard Osce, si potrebbe pensare di alleggerire le misure restrittive contro Mosca. In caso contrario, mancherebbero argomenti solidi per giustificare questa scelta a livello Ue, con il rischio di minare un'unità faticosamente conquistata nei mesi precedenti.

Al momento, appare comunque difficile che si assista ad una piena ripresa delle ostilità. La Russia è impegnata in una complessa e costosa operazione in Siria, destinata comunque a proseguire nonostante il recente annuncio del ritiro di parte del contingente, ed è alle prese con una grave crisi economica, con un Pil in caduta libera (-3.7 per cento nel 2015), un'inflazione galoppante e una crescente difficoltà a finanziarsi sui mercati internazionali.

Il ruolo dell'Italia

L'Italia si è mossa con grande prudenza nei confronti del conflitto in Ucraina, cercando di mantenere un difficile equilibrio tra la salvaguardia del diritto internazionale, il sostegno alla posizione comune assunta in ambito euro-atlantico e la volontà di non pregiudicare troppo le relazioni politiche ed economiche con Mosca. Seguendo una "strategia del doppio binario", il nostro paese da un lato è stato promotore delle sanzioni contro la Russia, approvate sotto la presidenza italiana del Consiglio dell'Ue (pur nella consapevolezza dei costi politici ed economici legati a tale scelta). Dall'altro lato, il governo Renzi ha cercato di evitare un eccessivo isolamento del Cremlino dai principali tavoli negoziali internazionali, in particolare nella lotta contro il terrorismo internazionale o nell'accordo sul nucleare iraniano, per non pregiudicare sia un possibile riavvicinamento

con la Russia che le possibilità di riuscita dell'azione internazionale sugli altri complessi dossier.

L'Italia segue con molta attenzione gli sforzi del "Quartetto di Normandia" e del Gruppo di Contatto Trilaterale affinché si arrivi a una concreta attuazione degli accordi di Minsk. Il governo intende evitare che il Donbass entri a far parte della lista dei conflitti più o meno congelati dello spazio ex-sovietico. L'Italia sostiene anche il processo di riforme interno all'Ucraina, con cui ha siglato una serie di importanti accordi commerciali. Allo stesso tempo, però, l'Italia ha mostrato la volontà di ridiscutere l'efficacia della politica delle sanzioni contro Mosca, anche a seguito delle forti pressioni giunte da diversi comparti dell'economia nazionale.

Tuttavia, se non ci fossero progressi significativi nel processo di applicazione delle clausole di Minsk, il governo italiano avrebbe difficoltà a intensificare l'azione politica per un riavvicinamento con Mosca, rischiando - senza alcuna contropartita - uno strappo con i partner euro-atlantici. Se invece Kiev e i separatisti trovassero un'intesa per le elezioni nel Donbass, e se il voto si svolgesse nel rispetto dei parametri Osce, l'Italia potrebbe legittimamente lavorare se non per la revoca, quanto meno per la riduzione delle misure restrittive contro il Cremlino. Un ordinato svolgimento delle elezioni locali potrebbe infatti essere accolto, nei consessi alleati, come concreto segnale di impegno da parte russa. Al momento, la situazione sul terreno appare però talmente fluida da rendere azzardata qualunque previsione. È pertanto lecito e auspicabile attendersi che l'Italia continui a lavorare, a livello diplomatico, su due piani: ottenere dei risultati tangibili sul piano dell'applicazione degli accordi di Minsk e mantenere l'unità europea e transatlantica, senza però chiudere definitivamente le porte ad una futura collaborazione con Mosca. Una collaborazione condizionata necessariamente dal ritorno della Russia al rispetto della legalità internazionale e dei principi fondanti dell'architettura di sicurezza europea.

*Le opinioni riportate in questa nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.
Coordinamento redazionale a cura di:*

Senato della Repubblica
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it
<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>